

我国监督行政机制现状分析与对策思考

——来自行政生态理论的解读

黄健柏, 李奇

(中南大学政治学与行政管理学院, 湖南长沙 410083)

摘要: 监督行政机制作为依法治国的重要组成部分, 对于防治行政专横和腐败具有重要的制约作用。然而过渡社会独有的异质性、重叠性和形式主义特征, 严重制约了我国监督行政机制效能的充分发挥。借鉴新兴的行政生态理论有利于完善我国监督行政机制。其具体作法是: 重塑伦理道德规范、导入利益驱动机制、构建监督整合机制、强化监督主体权力与权威、落实监督主体合法权利和完善社会主义监督法制。

关键词: 监督行政机制; 行政生态理论; 对策思考

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2005)01-0010-05

一、监督行政的涵义与行政生态理论的启示

“监督一词, 为监督、督导之意, 英文 Supervision 有‘控制、管理’之义, 两者在本质上是一致的, 即包括了一切制约与控制的含义。”^[1] 监督行政是指行政法学意义上的监督行政, 即拥有监督权的国家机关和包括政党在内的各类社会组织、公民依法对行政机关及其公务员, 以及法律、法规授权的组织及其工作人员在行使行政权力过程中的行为合法性与合理性的监督, 其属于现代行政法学最重要的研究内容之一。监督行政机制则是指规定了实施监督的主体、对象、范围、内容、程序和监督行为法律效力的一系列的制度设计与安排。

人类的智识史告诫人们: 任何权力在行使过程中都具有扩张和滥用的顽强倾向, 故监督行政的首要目的在于防止行政权力的失衡、失控和异化, 以保护行政相对人的合法权益。因此, “加强监督行政法制建设, 实现监督行政的民主化、科学化、规范化、效能化和制度化, 这对于正处在社会转型发展关键时期的我国来说, 无疑具有重大的现实意义和深远的意义, 是实现依法治国方略的必然要求。”^[2] 研究一国的公共行政, 其前提就是要准确定位一国所处的社会形态。我国作为发展中国家, 无疑具有恩

格斯笔下的过渡社会的某些相似的特性, 而行政权力作为一种范围广、影响大的公权力, 既有不可替代的积极作用, 又有扩张和滥用的可能性。为防止行政机关滥用职权、以权谋私或做出其他违法失职行为而致侵害相对人的合法权益, 有必要依据本国国情建立系统和完善的监督行政机制。而我国公共行政的“过渡社会属性”决定了“要了解一个社会的行政行为, 必须跳出行政本身的范畴而从其社会背景中去了解, 亦即去了解公共行政与环境之关系。”^[3] 为此, 作为一门以生态学方法研究行政现象、行政行为与行政环境之间相互关系的行政学分支学科——行政生态理论, 为建立系统、完善的监督行政机制, 对行政权力进行有效监督提供了一个宏大叙事的历史视角。

二、社会转型时期我国监督行政机制的特征与挑战

(一) 异质性

所谓“异质性”, 是指我国监督行政机制在同一段时间里, 存在着不同的规则、行为观点, 而且有可能极不协调, 表现出强烈的反差。

在我国监督行政的实践中突出表现为:

1. 监督行政主体的利益追求失范与价值偏好离散

收稿日期: 2004-09-09

作者简介: 黄健柏(1954-), 男, 湖南临武人, 中南大学教授, 博士生导师, 主要研究方向: 管理科学与工程。

在我国,政府内部的监督行政机关作为国家机器的重要组成部分,行使人民通过宪法与法律赋予的监督职能,成为监督行政中法理上和事实上的主导力量,并且在党和政府的领导下,监督工作也取得了显著成效。但现实中,也存在着监督行政机关的设置及规范与现实要求联系不紧密,缺乏整体目标等不完善之处,使得少数监督行政机关为了自身利益各自为政,脱离了为人民服务的组织价值,而追求自身利益的实现。这种现象称之为组织利益追求失范。

监督行政机关中的官员作为人民的公仆,理应全心全意为人民服务。但是人的自利倾向客观上会诱使人们寻找并利用一切可能的途径实现自我利益的最大化。监督官员决非不食人间烟火的、纯粹的“公共人”或“道德人”,也具有“经济人”的一面。有的监督官员在行使监督权力时,为了个人利益得到实现而偏离了公平、公开和公正的价值取向。这种拥有权力不作为或寻租而失去公正、公平的现象,称为个人价值偏好离散。

2. 监督行政权力制约的悖论

政府内部的监督行政机关具有双重身份:从权力而言,它是一级政府权力机关,对政府及其行政人员的行为进行监督和制约;从机构设置而言,它是政府行使监察职能的机关,必然受制甚至从属于政府机关,受政府机关管理和控制。一方面,组织目标与使命,使其存在积极监督的动力,另一方面,由于权势者的威逼利诱和“潜规则”的约束,又会潜意识的产生消极监督的行为。其双重身份的矛盾态势可能导致为了维护权势者和自身的利益,监督行政机关及其成员会自觉不自觉地产生消极监督的行为。

(二) 重叠性

监督行政机制的重叠性,主要是指监督行政主体为数众多,且交叉重叠,但并不一定完全发挥其应有的功能,监督行政行为往往受到诸多因素影响。

监督行政的异质性使得公共行政受到各种冲突的行政与非行政因素的影响,进而造成了监督行政的重叠性特点,主要体现在:

1. 监督行政体系整合不力,各自为政,欠缺协调

目前我国监督行政体系中虽然监督主体多,方式和渠道多,但在监督实践中,由于政府机关内外各种监督之间的关系还未理顺,各监督主体又都程度不同地存在监督权限、方式、程序、范围不够明确具体等问题,彼此又缺乏联系与沟通,工作中往往各自为战,尚未形成一个严密有序、分工合理、协调互动、

运行高效的有机整体,使监督工作难免存在“交叉带”和“空白带”,造成有的问题多方插手,有的事情无人过问,甚至相互推诿、扯皮,削弱了监督行政的整体效能,导致监督机制弱化,缺乏监督合力。

2. 监督行政方式与重点的单一

监督行政是一项经常性工作,应当贯穿于监督行政主体监督行为的全过程。但长期以来,我国监督行政方式与重点较单一,监督主体一直将工作的重点放在“查错纠偏”上,偏重于追惩性的事后监督,而忽略了行政行为发生前的预防和行政行为过程中的控制。同时将重点与精力集中于查处违法违纪行为而忽视了对行政行为的合理性、效率与效能的检查和督促。

(三) 形式主义

监督行政机制的“形式主义”,是指监督行政的“应然”与“实然”之间存在差距,国家权力机关与政府虽然制定了法令和政策,但在现实中推行却阻力重重。

过渡社会中监督行政的异质性和重叠性特征必然会导致其整个监督行政系统的“形式主义”,具体表现在:

1. 监督行政主体地位“应然”与“实然”的差距

我国宪法规定了人民代表大会作为国家权力机关,国家行政机关由同级人大选举产生,对其负责并受其监督,具有最高的监督行政权力。但目前人大监督是法律地位高而实际地位低,理论上应有的权力与现实中拥有的权力存在差距,监督工作依然是人大工作的薄弱环节。在行政机关内部监督体系中,行使监督权的专门机构如行政监察部门,设置在政府系统内部,且在领导体制上,行政监察机关实行双重领导。这引发了实践中的两个突出问题:一是党的纪律监督得到了强化而行政监察职能却有弱化趋势;二是监督机构在同级党政的领导下开展工作,监督缺乏权威性。而作为社会监督的人民团体与新闻舆论在行使监督权力,发挥监督作用的过程中也常常由于先天制度设计不足和后天“营养不良”而捉襟见肘。

2. 监督行政法规付之阙如

监督行政作为一种法制监督,这不仅意味着监督行政是监督主体对行政机关依法行政情况的监督,也意味着监督行政依法进行。有关监督的法律法规不仅是对监督行政权力及其行使的规范,也是对此种权力及其行使的保障。从总体上讲,我国监督行政立法还不完善,已有的监督行政法律法规多

是抽象性的原则规定,许多应该制定的法律仍然付之阙如,尤其是缺乏专门的监督法规,如《监督法》、《行政监督程序法》、《反贪污贿赂法》、《公职人员财产申报法》等,致使具体的监督活动缺乏可操作性。

三、完善我国监督行政机制的行政生态学思考

为有效解决上述监督行政机制存在的问题,提高监督行政效能,可以借鉴行政生态理论中所蕴涵的系统论、权变论和生态论的研究方法,从以下几个方面加强和完善监督行政机制。

(一) 重塑伦理道德,实现价值聚合,为监督行政机制和谐运行赢得道义支持

注重培养监督主体良好品德与营造和谐监督氛围,以实现监督行政机制有效运作的思想古已有之。古希腊柏拉图和亚里士多德的“哲学王”与“政治至善性”主张,我国儒家的“德治”思想都包含了以伦理道德约束身为统治者一员的监督官员的朴素要求。事实上,监督行政主体的伦理道德水平直接决定了监督行政的实际效果,制约着监督行政机制的有效运作。以伦理道德制约行政权力,旨在通过学习和教育的方法使得监督官员、人大代表将人民群众的要求内化为自身的道德信念,树立正确的权力观、监督观和责任观,一方面“培养他们勤政廉政为国家利益和公共利益的服务意识,使他们能够以道德的内在力量抵御外在的不良诱惑”^[4];另一方面培育他们敢于监督、秉公执法的职业道德和责任意识,切实运用好人民所赋予的监督权力,防治“行政专横”。实践证明,伦理道德的重塑与价值聚合作为一种柔性的监督制度设计和道义基础,以其监督效果的预防性、长效性和经济性等特点,将有效地辅助治理过渡社会中监督行政主体道德失范与价值离散现象。

(二) 导入利益驱动机制,为监督行政机制高效运行提供恒久动力

传统的监督行政理论存在逻辑上的悖论:一方面对于监督对象持“性恶论”与“经济人”假设,坚信绝对的权力导致绝对的腐败,监督对象为一己私利而不择手段;另一方面,对于监督行政主体则抱着“性善论”与“道德人”的幻想,一厢情愿地将监督主体神话为不食人间烟火的“圣贤”,片面强调其牺牲奉献精神,人为地主观臆断监督行政主客体之间的人性差异。随着现代心理学与激励理论的深入研究

以及监督实践的陆续展开,人们日益认识到传统监督理论中有关人性善恶问题的先验性错误,“复杂人”与“多样化需求”成为人们的共识。人作为社会关系的总和,其利益需求具有多样性、分层性和易变性的特点。而利益作为效用偏好的函数,涵盖物质与精神的需求,且因人而异。要克服过渡社会监督行政机制中的利益追求失范与价值偏好离散现象,在加强道德教化与价值聚合的同时,必须遵循市场经济的“理性”与“功利”的原则,遵循价值规律,承认人的“复杂性”和需求的多样化,毕竟监督行政主体不是生活在“真空”中,也有自身的利益需求。因此,有必要将利益驱动机制注入监督行政机制的制度设计之中,保证监督行政主体经济上、政治上和社会上的独立性,尊重自由选择 and 契约精神,使得各监督主体依法合理追求自身的效用函数(包括经济收入、公共职务、社会地位、声誉、参与价值、社会公平等等),使其社会贡献与各自所得相一致,满足自身利益需求。在肯定监督行政主体“经济人”诉求合理性的同时,推动经济体制改革,加快权力与资本相分离,以完善的法规和制度制约非理性欲求的膨胀,构建独立、封闭、科学的监督行政主体利益驱动机制。

(三) 构建监督整合机制,为监督行政机制协调运行汇聚监督合力

过渡社会的监督行政工作是一项浩大的社会系统工程。必须建立监督行政体系内部协调机制,使各监督主体互相配合,协调一致,形成监督合力,充分发挥监督行政机制的整体功能。现阶段应着重从以下两方面入手:第一,整合监督主体,建立多方互动的综合协调机构。针对目前监督行政主体较多,且大都相对独立的现状。有必要在现有的人民代表大会体系中,设立党委领导、人大负责、各监督主体参加的“监督委员会”。这不仅将党的领导、人大权威和各监督主体积极参与有机统一起来,而且使其能够对各监督主体进行有关监督目标和过程的综合指导和协调,形成监督合力。第二,推进监督活动信息化,建立统一的监督行政情报信息网络。监督行政的信息化要求情报信息的及时、准确和客观。为了提高信息利用率,实现信息共享,提升监督效能,形成有利于发挥监督行政整体功能的协调机制,必须在监督行政体系中建立互联互通的信息网络,以强化统一和协调作用。

(四) 强化监督主体权力与权威,为监督行政机制有效运行提供强制保证

“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不

变的一条经验……从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须用权力约束权力。”^[5]而“解决权力失范问题的根本出路在于监督,在于建立均衡的权力体制,保持管理权与监督权的相互平衡”^[6]。因此,健全以权力约束行政权力的监督行政制约机制,应着重从以下三个方面入手:第一,加强中国共产党对国家行政权力的监督。党的十六大报告明确指出,要“建立结构合力、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督”。新时期党的领导将主要体现在政治原则、政治方向和国家政治活动等大政方针的把握上,并对国家行政机关执行党的路线、方针和政策等情况进行监督。第二,强化人大监督的主导地位和法定权威。人民代表大会作为宪法规定的国家权力机关,代表国家和人民行使最高形式的监督权力,并以国家强制力作为保证。在实践中,人大监督的重点应立足于:强化人大组织建设和人员优化,建立专门监督机构,以担负起日常监督工作,保证人大监督权的落实,同时切实提高人大代表素质和监督能力。与此同时,改进监督方式,变被动监督为主动监督,抽象监督为具体监督,事后监督为全程监督,一般监督为重点监督,将监督重点定位于社会热点、焦点问题。第三,提高行政监察部门的权威性。必须改革行政监察体制,使监察部门由双重领导向垂直领导过渡,试行监督人员、编制、经费、晋升的垂直封闭管理,以增强监察部门的独立性和权威性。同时扩大行政监察部门的职权,在现行的检查权、调查权、建议权和处分权外,赋予一定的经济处罚权、财产申报权和没收权。

(五) 落实监督主体合法权利,为监督行政机制有序运行勘定行动边界

健全以权利约束行政权力的监督行政机制,作为社会主义政治文明和宪政制度建设的内在要求,其涵义在于:“在整个社会运行中,合理恰当地配置公民权利,使之能够起到限制、阻遏行政权力之滥用的作用”^[7]。在我国,人民群众监督和新闻舆论监督是公民权利制约行政权力的主要形式和途径。人民群众监督作为现行监督行政体系的基础和力量源泉,是一种最普遍、最直接、最有效的监督主体。目前,要进一步发挥群众监督的效能,必须从以下两方面入手:第一培养人民群众政治参与、民主监督的意

识,尊重其首创精神,保护其监督行政的积极性,使其在民主政治——这一伟大历史实践中成长为具有健全心智与独立人格、掌握现代监督技能与方法、具备参政议政资格与能力的“宪政公民”。第二强化群众监督的法律保障,通过制定专门法律,将宪法赋予的抽象的公民权利实体化、程序化和可操作化,使之能够凭借合法有效的权限、程序和途径行使监督权,并得到法律保护。而新闻舆论监督,实质上就是组织化、放大的人民群众监督。在我们努力构建的和谐社会中,通过不断加强舆论监督法治环境建设和完善自律机制,新闻舆论将不仅仅是党和政府的喉舌,局限于政治宣传与教化以及对于“行政专横”、社会丑恶的批判,还将更多地反映社情民意,成为和谐的公民社会中民意与多元利益得以汇聚和表达的工具和途径。

(六) 完善社会主义监督法制,为监督行政机制规范运行奠定制度基础

监督行政作为一种法制监督,这不仅意味着监督行政是对行政机关依法行政情况的监督,也意味着监督行政应依法进行。然而我国监督行政机制的运行却无法回避法规不完善,监督缺乏可操作性的事实。现在工作的重心应该是加快监督行政立法进程,制定一系列专门监督法律、法规,如《监督法》、《行政监督程序法》、《新闻法》、《公职人员财产申报法》等。而制定一部符合国情的《监督法》又是重中之重,其中应对监督的基本原则、监督主体的职责和权限、监督的对象和范围、监督的程序、方式和手段、监督者与被监督者的义务和权利、监督的法律后果等做出明确规定。“同时在制定监督法基础上,还应单独制定罢免法、追究法、个案监督条例等,以达到依法强化监督、细化监督、增强可操作性的目的。”^[8]只有不断完善监督法制,才能为监督行政机制规范运作提供基本的规范程序和制度保障。

参考文献:

- [1] 缪蒂生. 关于司法监督机制改革的若干思考[J]. 江苏社会科学, 2003, (1): 144.
- [2] 莫于川. 监督行政法制的若干重要范畴研究[J]. 现代法学, 1999, (6): 22.
- [3] 彭文贤. 行政生态学[M]. 台北: 三民书局, 1992, 18-19.
- [4] 王光华. 试论权力的制约与监督机制[J]. 行政论坛, 2003,

- (11) : 35 .
- [5] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 北京:商务印书馆, 1978 . 154 .
- [6] 卢海燕. 论民主行政的价值及实现途径[J]. 求索, 2004 , (5) : 100 .
- [7] 那述宇. 监督机制的概念解析与模式选择[J]. 南通师范学院学报, 2002 , (12) : 42 .
- [8] 陈奇星. 中国公共行政监督机制现状分析与对策思考[J]. 国家行政学院学报, 2003 , (3) : 29 .

Present analysis and countermeasures about supervision administration mechanism of China ——the Understanding from the Ecology of Public Administration

HUANG Jian-bo, LI Qi

(School of Politics and Administration of Central South University , Changsha 410083 , China)

Abstract : As the key component of the rule in law , the supervision administration mechanism is playing the important and restrict function to prevent the tyrannical administration and corruption . But the typical characteristics of transitional society such as heterogeneity , over tapping and formalism , which have restrict the full performance of the supervision administration mechanism's efficiency . As a new administrative science which integrates the systematic theory , the adaptability theory and the ecological theory , the ecology of public administration not only has abundant explaining strength to the present supervision , but also provides some original opinion for further perfecting the supervision administration mechanism , such as reinventing the code of ethics , pouring into the interests driving mechanism , building the combining mechanism about supervision , strengthening the power and authority of supervisors , implementing supervisors' right and perfecting socialist legal system about supervision .

Key words : administrative supervision ; the ecology of public administration

[编辑 : 汪晓]