

试论人大对政府抽象行政行为的监督

□ 华飞

行政行为是行政法律行为的简称，指国家行政机关或其他行政主体依法实施行政管理，直接或间接产生法律效果的行为。政府行政行为可分为具体行政行为和抽象行政行为。

抽象行政行为是指行政机关制定和发布普遍性行为规范的行为，一般不针对特定对象，而是规定在某种情况和条件下行政机关和行政相对人的行为规则及权利义务关系，有时也称制定行政规范性文件的行为。根据立法法和行政诉讼法的规定，我国的行政规范性文件包括行政法规、规章以及行政机关制定、发布和具有普遍约束力的决定、命令。具体行政行为是指行政机关针对特定的人或事作出的，对行政相对人权利义务产生影响的行为。抽象行政行为是具体行政行为的指导，具体行政行为依据抽象行政行为而作。加强对抽象行政行为的监督。

一、人大对政府抽象行政行为监督的重要性

监督政府抽象行政行为是完善人大监督职能的需要。法律规定地方各级人民代表大会及其常委会有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令；地方政府制定的规章，必须报同级人民代表大会或上一级人民代表大会常务委员会备案。但是人民代表大会对政府部门进行监督时，涉及较多的是政府的具体行政行为。地方各级人民代表大会对政府某方面工作进行审议，组织人大代表评议政府执法活动，对政府进行执法检查，通过信访进行个案监督等，基本上都是针对政府具体行政行为的，而地方人民代表大会撤销本级人民政府不适当的决定和命令之类的消息却鲜有耳闻。抽象行政行为在很大程度上成为人大监督的盲区。对政府抽象行政行为的监督是人大监督体系中的重要内容，人大对政府行政行为的监督应该是全面的，不应厚此薄彼，加强对抽象行政行为的监督是履行宪法和法律赋予职责的内。

加强对抽象行政行为的监督是推进依法行政的需要。政府的抽象行政行为具有普遍的适用性，是具体行政行为的指导，因此，其自身的合法性非常重要。抽象行政行为一旦违法，则政府部门依据该抽象行政行为作出的具体行政行为势必一同违法。所谓的“制度性腐败”、“权力寻租”等现象大多源于此。对政府抽象行政行为进行监督，确保政府抽象行政行为的合法性，可以从源头上遏制政府违法行政，规范政府行为，约束政府权力膨胀，维护人民群众的合法权。

加强对政府抽象行政行为的监督是维护国家法制统一的需要。确保法律在本行政区域内的正确实施是地方人大的重要职能。地方政府在实施法律过程中除了直接运用法律作出具体行政行为外，更多的是依据法律出台规范性文件，以加强对经济、社会、文化等事务的管理。但是出于部门或地方利益，政府抽象行政行为与现行法律相抵触、相违背现象时有发生，一些行政机关曲解法律规定，或对法律断章取义，或者干脆置法律规定于脑后，出台与现行法律相抵触、相矛盾的规范性文件，形成各自为政的“诸侯法制”现象，挑战宪法至上的权威性，破坏了以宪法为核心的法制体系的完整性。因此，加强对政府抽象行政行为的监督对确保宪法和法律正确实施、维护国家法制统一、建设社会主义政治文明具有重要的现实意义。

二、政府抽象行政行为违法和失之监督的原因分析

监督体系不健全是政府抽象行政行为违法的制度性原因。地方政府在制定规章时向人大常委会的备案制度不完善，如何备案各地的随意性很大。大多数情况下，政府

在制定规范性文件时不征求人大意见，往往在文件出台后向同级人大常委会抄送了事，实际上仅履行了告知义务，导致权力机关监督的滞后性和被动。

抽象行政行为本身具有不可诉性，司法机关对其没有监督权。根据行政诉讼法的规定，行政相对人可对政府的具体行政行为向法院提起行政诉讼，但是对政府的抽象行政行为却不能进行诉讼。法律将政府抽象行政行为排除在司法审查范围之外，从而使政府的抽象行政行为成为司法监督的空白点。

尽管行政复议法规定，行政相对人可以对政府部门的具体行政行为连同该行为的依据——抽象行政行为一并向同级政府或上级政府主管部门提起复议，但这种来自于政府内部的自我监督，其公正性显然受到怀疑。在一个法治水平不高、司法权尚且受到行政权制约的社会，上下级之间的纵向监督是很难完全到位的。再说，行政相对人因与行政机关地位不对等、行政救济效率低等原因，往往难以通过复议起到监督作用。

地方或部门利益是政府抽象行政行为违法的主观原因。从实践情况看，规范性文件制定机关受利益驱动，背离依法行政目标，造成规范性文件与上位法的规定和精神宗旨不一致，政出多门、相互矛盾现象时有发生。一些地方利用抽象行政行为违法搞地方产业保护，扰乱社会主义市场经济秩序；一些行政机关习惯于使用抽象行政行为违法征收财物、摊派费用；也有一些行政机关为了争夺收费权、处罚权、许可权，违法设置行政许可、行政收费、行政处罚、行政强制措施，随意通过抽象行政行为扩张本地区、本部门权限，导致规范性文件打架、冲突、重复和管理失控。并且，地方政府执行规范性文件的积极性往往要高于执行法律的积极性，许多地方出现的“法律不如地方性法规、地方性法规不如红头文件、红头文件不如领导批示管用”的怪事就是明证。

人大自身力量的不足使监督政府抽象行政行为缺乏能力。人大常委会组成人员基本上都是从党委、政府部门领导岗位上转过来的，年龄偏大，法律知识普遍缺乏；人大机关编制有限，人员不足，无法配备大量的法律专业人员。而政府抽象行政行为涉及面广、数量多、专业性强。因此，对政府抽象行政行为的监督从某种程度上讲，人大是“心有余而力不足”，缺乏监督能力。

党委介入政府事务使人大的监督面临困惑。当前，党政不分现象比较普遍，党委包揽一切，直接处理具体事务，表面是加强了党的领导，实则削弱了党驾驭全局的能力，使党的战略决策能力下降，也使人大的监督面临尴尬。如一些地方往往以党政联合行文的方式出台具体的规定，从而使规范性文件从政府的抽象行政行为“升格”为党的“政策”。对一些重大工作，有的党委直接行文进行部署，造成党委决策、政府执行的局面（在这种情况下，人大有时也难以置身事外，如嘉禾县人大常委会在该县党委的统一领导下，作出了有悖法治精神的拆迁决议，令人深思）。法律规定了人大及其常委会对同级政府的监督权，但置于同级党委领导下的地方人大对党委工作进行监督没有现实可能。

三、加强对政府抽象行政行为监督的建议

加强自身建设，提高监督能力。提高人大常委会的自身素质是加强对政府抽象行政行为监督的前提。要按照人大常委会组成人员年轻化、专业化、专职化要求，加强国家权力机关的建设，改变人大机关“养老院”、“过渡站”的形象，增强人大机关的生机和活力。为增强国家权力机关审查监督政府抽象行政行为的能力，人大常委会应该吸收年纪轻、懂法律的人才，提高国家权力机关的整体法律素质；为弥补人大机关人员编制有限的不足，人大常委会还可聘任法律顾问，委托法律界人士审查政府抽象行政行为；要充分利用代表资源，在审查政府抽象行政行为时，应该让法律界的人大代表参加审查。

加强事前监督，严把准入关。加强制度建设，完善政府规范性文件的产生程序，仿照立法法，对抽象行政行为应遵循的原则、权限、程序、适用、解释等方面作出具体的规定，将政府抽象行政行为纳入制度化、法制化的轨道。现阶段应建立健全规范

性文件前置审查机制，政府及其下属各部门制定的规范性文件，应统一由政府法制部门事先进行合法性审查后，再予以公布实施；对事关全局、影响深远的重要文件，人大常委会可直接介入前置审查，如要求政府出台重大政策时向人大常委会提交有关法律、法规、规章、政策依据，经审议通过后方可生效；

加强事后监督，确保运行质量。政府规范性文件出台后，人大对其实施的监督更为重要。人大常委会在审议政府工作，特别是在检查政府执法工作时，要加强对政府出台的相关文件的审查，不但要审查规范性文件内容的合法性，还要审查其产生程序的合法性，必要时可以把审查政府抽象行政行为作为一项专门工作来抓。对在检查中发现的违反法律规定的政府规范性文件，人大常委会要及时督促政府加以修改，或是视情况依法撤销。此外，还要督促政府加强对规范性文件的清理，对不合时宜、与现行政策相抵触的文件，该停止执行的要停止执行、该废止的要废止，以保证法制的严肃性和规范性。要建立责任追究制度，加强对抽象行政行为违法责任者的制裁，对出台违法文件造成严重后果的政府部门领导人实行罢免。

探索司法监督，拓宽监督渠道。虽然法律规定了抽象行政行为的不可诉性，但在法治逐渐进步的趋势下，司法机关对抽象行政行为的监督对完善社会主义法制具有重要意义。首先，从国际形势看，不论是同为罗马法系的德、法等国家，还是英美法系的一些国家，其法院都不排斥抽象行政行为。因此，将抽象行政行为纳入诉讼范围不仅适合我国法制现状和发展方向，而且与国际司法环境相吻合。其次，从国内背景看，我国加入WTO后，根据我国缔结或加入的国际条约的规定，除声明保留的部分外，一些抽象行政行为将纳入我国司法审查的范围，如反倾销协议、反补贴协议、政府采购协议中的有关规定等，如不将抽象行政行为纳入诉讼范围将不利于保护我国国民的利益。再次，从我国司法实践看，法院在受理行政诉讼案件时，将政府超越权限所出台的规定排除出适用范围，对政府规范性文件实行间接的监督；还有的将政府部门自认为是“抽象行政行为”的文件认定为具体行政行为，从而纳入诉讼范围。因此，对抽象行政行为进行司法监督不但必要，而且可行。人大作为国家权力机关应进行积极探索，通过立法等方式授权司法机关监督政府抽象行政行为。

（作者单位：浙江省宁海县人大常委会）

