

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

我国行政监督机制的健全与完善

作者/来源: 李荣华

改革开放以来,我国政府不断采取措施构建行政监督体系、完善行政监督制度,以防止行政主体滥用职权、违法行政。经过多年探索,我国已形成多元行政监督体系,行政监督制度建设也取得了一定成就,行政监督的作用也日益彰显出来。但是在我国行政监督机制发挥重大作用的同时,还存在着许多不容忽视的问题,还难以完全扼制转型期腐败事件高发的态势,因此有必要对行政监督机制进行系统研究,以找出健全行政监督机制的途径。

一、行政监督机制及其存在的主要问题

行政监督体制和制度是行政监督机制的构成要素,行政监督机制是行政监督制度和体制的有机结合。行政监督制度和体制是静态的概念,指行政监督体系内各种规范的集合。行政监督机制是一个动态的概念,它是行政监督系统内各要素相互作用的运行过程的抽象,其目的是为了保障公权力的合法运行。行政监督机制的构成要素应包括:行政监督主体;行政监督主体的组织结构及各种监督主体之间的关系,即行政监督体制;行政监督制度,包括行政监督主体的权力(权利)、义务、责任,被监督者的义务、权利,监督的程序、方式、手段等;行政监督的动力,即促使行政监督主体行使行政监督权力,履行监督义务的动力;行政监督的客体即行政权力。行政监督机制各要素的总和并不等于机制,只有当这些要素相互发生了作用,其动态过程及所呈现的具有某种客观规律性的运行方式才是机制。以上概括虽非十全十美,但它使我们研究问题有了一个共同的平台。

我国行政监督机制主要存在以下薄弱环节:

(一)就行政监督主体而言,我国多元行政监督主体缺乏一个统领的机构,难以形成整体合力。我国现行的行政监督体制是一个多元化、多层次、多渠道、立体型的监督体制。就体制内的行政监督主体而言,主要的机构有中共纪委会部门、国家权力机关、行政机关监察部门、检察机关反贪部门等。在这些机构中,中共纪委会部门的监督应该说是比较有力的,它体现在能集中力量对一些大案、要案进行查处,而且其效果也是明显的。但行政监督是一项经常性的工作,体现在行政过程的各个环节,对行政效能等监督还不尽如人意,而行政监督除了大案要案之外,还有许多事情是发生在人民群众身边、关系到人民群众切身利益的小事,人民群众要能在日常生活中体现到整个社会风气好转,行政监督的作用才能真正显示出来,所以行政监督不能仅限于大案要案。就体制外的行政监督主体而言,有公民的监督、新闻媒体的舆论监督、人民团体的监督等。但这些监督的作用发挥得还不充分,因而实际效力大打折扣。公民批评存在有名无实现象,压制群众,对群众批评进行打击报复,不把群众监督放在眼里的现象还比较普遍。新闻媒体的监督也还有不尽如人意处。各社会团体的监督由于不具有国家权力的性质,因而有时还流于形式。

(二)就行政监督体制而言,由于主要的行政监督主体设置于同级党委或同级政府之中,难以形成监督的权威性和独立性。由于在领导体制上这些部门既受同级党委或政府的领导,又受上级业务部门的领导,因此他们受到的控制比较多。在组织上,其领导人由同级党委或政府任命,其权威性受到影响。在经济上他们的工资和奖金、活动经费等费用从同级政府领取,在经济上受制于人,独立性也大打折扣。同时,众多的行政监督主体之间的关系尚未完全理顺,监督职责界限不甚分明。这种状况容易导致行政监督中出现业务的“交叉”和业务的“空白”,有的问题多方插手,有的事情无人过问,出了问题也难以问责。我国的行政监督是一个多元化的体制,行政监督主体不仅是行政组织自身,还有政党、权力机关、司法机关、社会团体、公民及社会舆论,监督主体多,机构多,方式和渠道多。但如果不把各种监督整合好,这种优越性也难以发挥出来。从实际情况看,各种监督之间的关系目前还没有理顺,虽然各类监督主体都有监督权,但各自如何分工不甚明确,不甚合理,以至于越权行事,滥用权力,互争管辖或互相推诿的情况时有发生,各类监督机构都有监督权,谁都可以管,但又谁都不管,结果造成“漏监”,甚至使腐败分子逍遥法外。这严重影响了行政监督的实效性。以上问题使得我国行政监督虽然主体众多,但难以形成分工合理、协调互动、运转高效的有机整体。

(三)行政监督制度尚待完善。我国的行政监督法制化程度低,监督弹性大。行政监督立法是建立和完善行政监督机制的前提和保证。监督主体执行监督职能,必须以客观事实为依据,以有关法律为准绳,如果缺乏行政监督立法,就会造成监督机关无法可依,行政监督缺乏标准和依据,易导致监督的盲目性和随意性。我国目前行政监督的有关法律比较少,有些领域甚至还是空白。如缺乏“阳光财产法案”,对住房超标、公款吃喝、公款旅游、公车私用等缺乏具体规定,存在一些灰色、模糊地带。立法的滞后给行政监督带来了消极影响。在是与非、罪与非罪、合法与不合法的界限上没有法律明文规定或规定不清,不仅容易造成监督上的混乱,而且还会使得监督机构对腐败现象的监督或惩处缺乏法律依据和法制手段,从而影响监督工作的严肃性、公正性。

(四) 偏重于事后的追惩性监督,忽视了事前预防性监督及事中的过程性监督。行政监督活动是一项经常性、连续性的活动,有行政管理活动,就应伴随着对行政管理活动的监督。根据监督主体对监督客体进行监督的不同发展阶段,行政监督可分为事前监督、事中监督、事后监督三个前后相继的阶段,行政监督应在事前、事中、事后全方位地进行,做到三者有机结合。目前偏重事后惩罚的监督是一种“马后炮”式的监督,由于事前预防和事中控制不完善,不仅对违规的当事人和国家带来损失,而且使行政监督机构整天忙于应付“查错纠偏”,陷入被动消极的不利局面。人们对新成立的“国家预防腐败局”寄予厚望,希望其起到协调各部门预防腐败工作,形成预防腐败的整体合力,形成全社会预防腐败的良好局面,增强预防腐败能力,提高预防腐败工作专业化水平。但我国行政监督的多头绪、多源头治理,缺乏统一安排,行政监督现状要得到根本扭转,还须假以时日。

二、完善行政监督机制的基本构想

(一) 进一步完善行政监督的独立性,逐步过渡到行政监督的垂直领导体制。行政监督机关独立性的作用已是世界各国所公认的一项原则,唯有如此,才能保证监督的有效性。要增强行政监督的独立性,理想的体制是将行政监督独立于行政机关之外,所有行政监督的经费由权力机关拨付。这种外部监督地位独立,自成体系,受关系网的影响小,不用担心打击报复,比较容易做到秉公执法,严格依法办事。事实证明我国当前实行的双重领导体制的内部监督体制虽为行政监督带来一定的便利,但由于体系不独立、地位不高,容易受人情关系的影响,因而监督大打折扣。解决这个问题的有效办法是建立自上而下的独立的外部监督体系,使现行的监督监察部门从行政机关中独立出来,不再隶属于同级行政部门的领导,并提升其地位,赋予其相应的职权,监督同级行政部门和行政首长。独立出来的监察机关自上而下成垂直领导体制,下级监察部门只受上级监察部门的监督,干部的任免由上级进行,并只对上级负责,不受行政部门的约束。建立相对独立的监督机构后,要把该机构作为整合整个行政监督力量的统一领导机构,由它统一组织、管理、协调和指挥各种行政监督力量。这样就可避免监督主体多、政出多门、各行其是、力量分散的特点,形成一股强大的监督合力,充分发挥监督体系的整体效应。考虑到当前行政监督体制的现状,可以借鉴质量监督等部门的做法,先垂直到省一级,条件成熟时垂直至中央政府。

(二) 加强行政监督立法,实行行政监督的法制化。行政监督立法是依法实行行政监督的前提和基础。只有尽快建立健全各种行政监督法规,才能为积极有效的行政监督提供基本的规范程序。行政监督的立法既需要制定基本法规,还要制定各类行政监督机关组织法,既要制定实体法规,还要制定行政监督程序法,明确规定监督主体、监督内容及重点、监督方式与具体手段等内容。我国监督立法相对滞后,尽管我国也制定了一些法规条例,如《行政监察法》、《行政复议法》等,但从总体上讲,仍不能满足当前行政监督发展的实际需要,因此,行政监督立法亟待加强,当前最需要的是加快制定一部《行政监督法》。监督的内容及重点要明确规定立法监督、执法监督和守法监督三项内容,并把执法监督和守法监督作为重点。行政监督的方式要采取公开监督与秘密监督结合,专门机关监督和群众监督结合,教育与处罚结合等方式。监督的具体手段包括群众举报、暗访、公开曝光等。

(三) 实行政府信息公开,提高政府工作的透明度。政府立法活动和各项决策的公开,不仅方便人民群众进行监督,也是向人民群众加强宣传,赢得他们对政府工作支持的重要基础。要处理好依法保密和政务公开的关系。凡是需要人民群众遵守和执行的事项,都要向社会公开;人民群众需要配合、了解的事项,也要及时向社会公开。进一步提高行政机关行为的公开性和透明度,以强化社会及新闻媒体的外部监督。在社会主义市场经济条件下,我国行政机关活动的范围虽不及计划经济下的范围,但仍然拥有诸如对进入市场的主客体的资格审查,税收、信贷政策的制定执行,发展公益事业,兴办公共工程,管理国有资产等权限。这客观上就存在着权钱交易、以权谋私等不规范行为的可能性。防止这些可能性出现的重要措施是加强监督制约,只有政务公开,才能了解政府机关及工作人员的言行,从而进行监督;只有政务公开,才能杜绝各种幕后交易,搞不正之风的人才易败露。应该说,当前各级政府都不同程度地实施了政务公开,但公开的程度不够,而且政务公开还没有上升为法律,缺乏法律约束力,应尽快健全公开办事制度。有了公开办事制度,社会各界就可以充分利用这一制度,积极参与行政监督活动,通过不同的渠道直接监督政府行为,使其依法行政,帮助政府纠正工作失误,预防失职、擅权、腐败现象。在强化社会监督作用的同时,应加大新闻媒体的舆论监督作用,它以其信息传递上的公开、迅速、广泛,对监督客体产生巨大的政治压力和效应。

(四) 提高行政监督人员的素质。要加强队伍建设,全面提高行政监督人员素质。行政监督工作人员的素质主要包括政治思想素质、道德作风素质、业务技术素质和文化智能素质等,必须在这些方面全面提高。行政监督面对宽泛、复杂、多变的行政管理事务,要求承担行政监督的工作人员必须具备较深厚的法学理论修养、娴熟的专业知识及案件审查的能力。要在各级行政监督机构中,积极探索推行行政监督人员岗位资格证制度。实行行政监督人员岗位资格证制度,是促进行政复议队伍走向专业化、规范化的需要,是实现行政监督公正与效率的需要,更是履行行政监督法律责任的需要。行政监督的职能要通过广大监督人员的工作来实现,提高行政监督工作人员的素质就成了完成行政监督职能任务的重要保障。当前一是要把坚持党的基本路线,秉公执法,廉洁奉公,关心群众,有较强业务技术素质和较高文化素质的工作人员及时选拔充实到各级监督队伍中去;二是针对目前有的监督人员理论和业务水平较差的情况,通过培训来提高他们的行政监督政策水平、工作能力等基本素质;三是加强行政监督工作人员自我素质修养,努力学习,勇于实践,刻苦锻炼,使自己的素质不断提高。有了高素质的监督队伍,监督水平的提高就有了基础。同时,我们要学习中国古代监察制度所提倡的“教之以礼,裁之以法”恩威并重的监督思想,做到既提高行政监督人员的素质,又要进一步完善法制,使自律和他律有效结合,形成有机的统一体。

