

扼制行政立法“部门利益”倾向的几点设想

□ 刘伟

行政立法“部门利益”倾向是指某些行政部门利用其掌握的国家立法资源，在协助国家制定行政法规时，在法规中过分强调本部门的权力和利益，力图通过立法来维护、巩固和扩大本部门的各种职权；同时尽可能地减轻和弱化本部门应当承担的责任与义务，概括起来就是：行政权力部门化，部门利益法规化。

行政立法“部门利益”倾向的危害是显而易见的。首先，它破坏了法制的统一。由部门利益驱动的权力扩张和部门权力争执，使得行政立法在膨胀中趋向混乱，破坏了法律体系的等级有序、协调一致，损害了法治的权威和尊严。其次，它背离了法治精神。行政部门超出通过管理维护公共秩序的需求，过多地争取和设置权力，使得立法为行政部门滥用职权留下了太多的空间，从而将公民权利和利益置于危险的境地。再次，它严重降低行政效率，荒废政务。行政立法“部门利益”倾向可能导致部门之间职责权限不清，相互扯皮，使得重复管理、交叉执法、重复处罚的现象时有发生，而这也正是行政执法效率低下的源头。

行政立法的这种“部门利益”倾向应当通过采取有针对性的一系列措施加以防止或克服：

第一，强化程序控制

这包括以下几个方面：

首先，建立“立法回避”制度，规定凡与所制定的法律法规有利益关系的行政部门均不得参与该行政立法的起草工作，而由人大常委会的法制工作机构或政府的法制部门或者委托专家起草，这在一定程度上可以有效剔除部门利益在行政立法中的体现，使立法更公平。

其次，实施立法公开制度，除了将法规草案公开外，还应将立法文档公开，即将有关立法草案说明及为立法目的而搜集的背景资料、审议草案的会议记录等公之于众，让广大公民就自己所关心的事项表示或陈述意见，以保障他们的民主参与，提高立法透明度。

再次，完善立法听证制度。听证制度作为一项重要的程序制度，其核心就是给公众提供直接参与立法的机会。我国立法法关于立法听证主持人、听证内容及听证程序等的规定还不明确。鉴于实践中的一些问题，可以考虑建立和健全答复与反馈制度，要求立法机关对利害关系人就有关立法所提出的意见、建议和要求是否采纳，不采纳的理由等公开给予答复说明，这将在一定程度上避免立法的“部门利益”倾向。

第四，健全备案审查制度。建议加强全国人大常委会法制工作机构的立法监督工作，对提交的行政法规、规章作实质性和程序性审查，如果发现问题，应提交人大常委会进行审议，决定是否撤销。这样做，可以有效改变目前备案审查制度中只“备案”、不“审查”的局面，从而对扼制行政立法“部门利益”倾向起到积极作用。

第二，加强立法监督

对行政立法的监督，主要包括内部监督和外部监督。

在内部监督上，行政立法主体要建立健全行政法规和规章的清理修订制度，并适时开展清理修订工作，对已出台的法规、规章进行认真清理，剔除那些保护部门利益的内容，把公民利益和公共利益放在更重要的位置。

当然，要扼制行政立法“部门利益”倾向，从根本上还要依靠外部监督。可以借鉴国外的经验，规定对于那些增加税收或公民负担的行政法规应由全国人大常委会审查批准。当前，我国的税收立法，主要出自国务院，而具体起草行政法规草案的都是相关部委。因此，为了防止立法中可能出现的“部门利益”倾向，完全有必要采取这种做法。否则，全国人大及其常委会无疑是放弃了在税收方面的立法权，要扼制行政立法的“部门利益”倾向就难免陷于空谈。关于司法监督，我国行政诉讼法只允许相对人对具体行政行为提出行政诉讼，而不能对抽象行政行为提起。实际上抽象行政行为（即制定规范性文件行政文件）如果规定不当造成的社会危害要远远大于具体行政行为。而为了扼制行政立法“部门利益”倾向，仅仅依靠立法法及相关法律规定的立法者自身改正或上级纠正是远远不够的。因此，赋予相对人对行政立法这样的抽象行政行为有提起诉讼的权利，同时赋予司法机关对抽象行政行为的司法审查权，不但十分必要，而且也符合世界行政法的发展趋势。

第三，规范财政运行机制

按照一般规律，政府部门的经费来源于财政预算拨款，收支管理统一于政府财政，部门不构成独立的经济利益主体。但是，目前我国的政府部门的经费，除了财政预算拨款外，还有其他非预算方面的来源。特别是不少地方政府部门，预算外的各种收入远远超过财政拨款，且游离于财政管理之外，形成了独立于政府整体利益之外的经济利益主体。因此，要扼制行政立法“部门利益”倾向，就要从源头上使行政立法与经济利益脱钩，使政府部门不再成为独立的经济利益主体。要解决这个问题，必须对政府财政运行机制进行规范：

首先，政府的各种收入必须由财税部门统一收支管理，从根本上防止部门独立经济利益的形成。目前实行的预算外资金收支两条线管理，对约束部门利益起到了一定的作用，但部门收费与支出挂钩的格局并未从根本上得到改变。必须进一步完善落实资金收支分离，从根本上割断部门利益与收费行为的联系，真正由财税部门统一政府收支管理。

其次要清费立税，费改税和规范费同步进行。规范政府的收入分配机制，必须以税收为主体。要改变目前费挤税、费大于税的状况。对那些具有税收性质且易于管理的收费项目，要纳入税收轨道统一征收；对那些合理的，必要的收费项目，要改革管理体制、收费办法和资金管理方式；对于那些不合理、不必要的收费项目，坚决予以取消。

再次是政府部门行政行为经费必须纳入财政预算。现在一些地方领导虽已认识到部门自筹经费危害之烈，但苦于财政拮据而无能为力。这是一种误区。实际上，允许部门自筹经费对经济环境的破坏，对财政收入的侵吞所造成的损失，要大得多。因此，一定要采取多种措施，确保政府部门的资金来自于财政预算。

（作者系苏州大学法学院宪法学与行政法学硕士研究生。）



