



您现在的位置: [首页](#) >> [学术专栏](#) >> [公共管理](#)

树立正确的权力观确保依法行政

发布日期: 2005/06/17 提供单位: 行政管理教研室

冯英 于宁

“依法治国”作为治国方略,已被写入中华人民共和国宪法。而依法治国的关键则在于行政机关能否做到依法行政。所谓依法行政就是行政机关行使行政权力、管理公共事务必须由法律授权并依据法律规定。法律是行政机关据以活动和人们对该活动进行评判的标准。据统计,国家颁布的法律、法规,百分之八十需要行政机关去执行。行政机关的施政行为与公民息息相关,直接为公民所感受,因而行政机关能否依法办事,对公民的榜样作用也最强。然而,目前我国的行政执法现状却不容乐观,有法不依、执法不严,违法不究,甚至越权执法、执法犯法、徇私枉法的现象还时有发生。这种现象不仅损害了广大公民的合法权益,而且极大地损害了法律的权威性,败坏了政府在人们心中的形象。如何解决这些问题已成为社会关注的焦点,而解决问题的关键在于行政机关的依法行政。

加强对执法人员的素质培养,树立正确的权力观。

行政机关要依法行政,首先要有一支高素质的行政执法队伍。我国于1993年1月由国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,把对公务员的管理纳入了科学化、规范化和法制化的轨道,这无疑对我国的法制建设和经济建设都起到了极大的推动作用。但是,执法队伍的各项素质诸如政治素质、法律素质、道德素质、文化素质的提高,远不是一部条例就能够解决的。因此,行政机关除了落实《国家公务员暂行条例》外,还应长期不懈地对公务员在思想上加强教育。目前最迫切的是要树立正确的权力观。

理解法律制约下的行政权力,尤其要弄清楚以下几方面的问题。(1)关于权力来源问题。我国是人民当家作主的社会主义国家,行政机关的权力来源于人民。在我国,人民代表大会是人民意志的集中体现。我国宪法规定,行政机关由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。因而行政机关的价值取向,最终在于保护人民的利益。行政权力一方面将致力于公民所享有的基本权利的实现和提高,另一方面要防止和纠正对公民权利的损害。长期以来,“干部是人民的公仆”这句话在相当多的人心中只不过是一句口号而已,而“官本位”的思想却根深蒂固。因此,真正树立起“权力来自于人民的赋予”这一观念对很多公职人员来说非常必要。只有这样才能进一步树立起“管理就是服务”、“执法就是服务”的观念。(2)关于职权法定问题。人民代表大会表达意志的最基本的途径和形式是制定法律。因此,行政机关的职权,在我国主要是指中央政府及其所属部门和地方各级政府的职权,必须由法律规定这一点,与公民的权利不同。从法律的范围说,公民的权利是凡法律没有禁止的,公民皆可以为之(当然,还有道德等方面的约束)。而行政机关则必须在法律规定的职权范围内活动,非经法律授权,不可能具有并行使某项职权。也就是说,行政机关的职权是,凡法律没有授予的,行政机关就不得为之。例如,若法律没有授予某一行政机关行政处罚权,这一行政机关就不能对公民进行行政处罚。因此,行政机关及公务员在法律授权之外行使权力就是超越职权。(3)关于职权与职责相统一问题。一般来说,公民行使法律赋予自己的权利具有任意性,可以行使也可以放弃。但行政机关的职权,作为宪法、法律授予的管理经济和管理社会的权力,不仅是行使,而且是必须行使,不能放弃。法律授予行政机关职权,实际上也就赋予行政机关以义务和责任,行政机关必须尽一切力量去保证完成。因此,行政机关的职权从另一角度说就是职责。放弃职权,不依法履行职权,就是不履行义务,就

意味着失职，应该追究法律责任。现实中，许多公职人员把行政职权等同于公民权利，愿意行使时就行使，不愿行使时就随意搁置，这是我国行政管理中的大敌。

具有正确的权力意识，是公职人员的必备素质，是行政机关依法行政的必要前提，因此是十分重要的。但是由于观念的变革是最不容易的，它实际上构成了实现依法行政目标的首要障碍，因此它才成为我们的关注点，需要我们长期坚持不懈地努力。

强化对行政权力的监督，切实使行政活动起到维护公共秩序、促进公共利益的目的。

失去监督的权力必然导致权力的滥用，最终走向腐败。这是西方学者在十七、八世纪就总结出来并在历史发展过程中一再被证实的规律。但是，由于社会环境的复杂性，由于公职人员在素质、觉悟、品德和能力等方面存在差异，行政权的行使与其公益目的的偏离现象是不可避免的。可以说，权力天然具有被违法行使和被滥用的倾向。因此，对行政权的行使必须加以监督。我国目前对行政权力的监督有许多形式，内部监督包括审计监督、行政机关监督、行政监察监督等，外部监督包括纪检监督、人大监督、司法监督、新闻舆论监督、群众监督等多种形式。这一体系在监督依法行政方面起了较大的作用，但从行政执法现象中违法行为屡有发生来看，我国行政监督的应有功能还没有充分发挥出来。笔者认为，从监督力度与社会效果方面着眼，应着重在以下方面予以加强：

第一，加强监督立法，使监督主体的监督真正发挥应有的作用。目前，关于行政监督主体方面的法律法规还很不完善。例如，作为监督机关的权力机关，它的监督是最全面、最具有权威性的，但宪法对人大所赋予的监督权仅仅是原则性规定。现实中，国家权力机关对非法行政行为的监督尚停留在事后汇报、人大代表一般性巡视、开会期间质询等方式上，对行政机关的活动并无大约束力，尤其是对公务员的具体行政行为的监督极为有限。因此，有必要对权力机关的监督范围、监督形式、处理措施等做进一步的立法，使其切实地发挥应有的作用。再比如，新闻舆论监督在现代社会中越来越重要。它虽然不直接产生法律效力，但因其迅速、敏捷、直接、覆盖面广等特点，社会影响力之巨大，是其它监督手段所不能比拟的，西方学者已将它视为制约立法、行政和司法的“第四种权力”。但新闻单位的监督权限没有法律的明文规定，对行政活动的介入程度非常模糊，导致监督权有时被侵犯，有时被滥用，在社会上产生负面影响。因此，应进行新闻监督立法，一方面要保证它有必要的监督权，另一方面又要防止它滥用监督权。

第二，增加行政活动的透明度，提高全民行政法制监督意识。行政权力来自于人民的性质决定了人民群众具有监督国家机关及公务员是否依法行政的权利。群众的监督具有面宽点多、影响力大的特点。但长期以来，国家行政机关在行使行政权力时，过分强调了行政权力的单方面意志表现性和强制性的特点，弱化了它的群众性和社会性，致使行政决策的形成过程基本上处于“黑箱操作”状态。这实质上完全剥夺了群众的知情权。再加上相当多的群众尚不具备应有的法律意识、怕打击报复等原因，群众的监督意识和监督热情都很缺乏。应采取各种措施确保群众的监督权，如大力进行普法宣传，专门机构对群众的意见应及时回复并保护揭发检举者的合法权益和人身安全等，但增加行政活动的透明度无疑也是非常重要的，尤其是全社会瞩目的公务活动，应该更大程度地让群众知晓。

本信息共浏览：**1432**次

[设为首页] [加入收藏] [打印文本]