

编者按: 行政权天生具有扩张性, 其扩张是与行政权行使主体的发展联系在一起。行政权的显著特征是直接性和主动性, 同时行政权具有易腐性。农业行政权作为行政权的一种, 除了具有行政权的一般属性之外, 还有属于自身所特有的涵义。该文对制约农业行政权有一定的参考价值。

公共管理中行政权的扩张分析

张永刚 (郑州航空工业管理学院, 河南郑州 450000)

摘要 分析了行政权扩张的表现、原因及危害, 并且提出了行政权制约和监督机制。

关键词 行政权力; 行政扩张; 控制

中图分类号 C931.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)10-03088-02

Research on Administrative Power Expansion in Public Administration

ZHANG Yong-gang (Zhengzhou Institute of Aeronautical Industry Management, Zhengzhou, Henan 450000)

Abstract The expression, causes and harmfulness of the expansion of executive power were analyzed. And the supervision and restriction mechanism of the administrative power were pointed out.

Key words Administrative power; Expansion of executive power; Control

1 公共管理中行政权的扩张

当前, 界定公共权行使范围、规范公共权力。实现公共管理服务的价值取向已成为公共管理研究的热点。在公共管理领域, 政府的特点使得行政权长期居于主导地位, 因此规范公共权力主要是限制行政权的过度扩张。

权力包括公权力和私权力。公共管理中的行政权是公权力的主要组成部分。行政权力的扩张始于20世纪初。二次世界大战以后, “市场失灵”使得人们过分相信政府的行政权, 认为政府是万能的, 能够医治“市场失灵”和解决人们社会生活中的种种问题。于是, 行政职能大为扩张, 行政的疆域大大超出了传统的边界。当今, 行政权已经渗透到社会的每一个角落, 对人们的生活产生了全方面的影响。行政权、司法权和立法权之间的传统界限已经被打破, 还逐渐形成前所未有的行政司法权和行政立法权, 其权力行使的手段和方式更是复杂多样, 并最终导致了行政国家的出现^[1]。

1.1 行政权扩张的表现

1.1.1 行政机构和行政人员大量增加。行政权力扩张最突出的表现是行政机构和行政人员大量增加。以我国为例, 全国党政机关干部1989年为543.9万人, 到1998年翻了近一番。这种繁衍能力使我国拥有了世界上最多的政府官员^[2]。中国政府的庞大是举世闻名的, 它就像一个臃肿不堪的老人步履维艰地行进着, 严重地制约了中国现代化的进程。

1.1.2 行政职能扩张。19世纪以前, 政府行政职能仅限于社会治安、税收等几项。20世纪以后, 行政职能大为扩张。行政涉及的新领域主要有: 干预经济, 对经济进行调控; 管理国内国际贸易、金融; 举办社会福利和社会保险; 管理教育、文化和医疗卫生; 保护知识产权; 保护、开发和利用资源; 控制环境污染和改善生活、生态环境; 监控产品质量和保护消费者权益; 城市的管理规划和乡镇建设; 直接组织大型工程建设和经营、管理国有企业等^[3]。

1.1.3 行政权力膨胀。首先表现在行政机关对经济生活和社会生活的控制方面。在当代市场经济国家中, 社会生活日益复杂, 经济结构变动迅速, 社会资源稀缺及资源分配不均, 社会自身不可能完全承担这些功能, 政府就必然承担起宏观调控和协调社会资源分配的职能。职能的扩大意味着政府公共权力的扩张。在20世纪, 行政权不仅在执法领域膨胀, 在行政立法领域也得到了扩张。现在, 包括规章在内的行政立法获得合法性已在一些国家普遍存在。同时, 行政自由裁量权也在扩张。19世纪以前, 西方国家一般奉行“无法律即无行政的原则”, 行政机关很少有“便宜行事”的自由裁量权。但到了20世纪, 特别是二战以后, 行政机关的自由裁量权迅速增长, 行政机关拥有广泛的自由裁量权是当今世界公共管理中的一个普遍现象。

1.2 行政权扩张的原因

1.2.1 经济的迅速发展。经济发展导致了对“公共产品”的大量需求, 如公共交通、市政建设、社会保险、环境保护、市场秩序、反垄断、反不正当竞争、调整各种经济关系的规则等有形和无形产品。现代社会生活纷繁复杂是行政权力扩张的客观性社会基础, 而经济发展是行政权力扩张推进器。

1.2.2 科技的发展和进步。科技的发展和进步使得政府有条件、有能力去涉足更多的领域, 为权力的扩张提供了条件。同时也对政府管理提出了需要, 如知识产权的保护及交易规则等都要求政府的涉入。

1.2.3 权力本身属性。权力本身具有的无限扩张倾向、诱惑性和腐蚀性, 很少有人能够抵制增加他们自己的影响或权力的诱惑。政府也是如此^[4]。权力的运行过程是社会价值和资源的分配过程, 权力能够给掌权者带来普通人难以享有的地位、荣誉和利益, 对掌权者具有强烈的诱惑力, 以致驱使人们竭力地角逐权力, 拼命地争夺权力。

2 行政权扩张的危害

2.1 威胁民主、自由和人权 行政权力的扩张与其运行方式的灵活、外部范围的不确定性行政自由裁量权的大量运用, 使得法律对行政权力的明晰化更为困难。如果行政权拥

作者简介 张永刚(1976-), 男, 河南信阳人, 硕士, 从事公共管理学与危机管理方面的研究。

收稿日期 2006-12-25

有者受到的制约和监督有限,不能有效地防治权力行为的异化,则易造成对公民权利的侵害。

2.2 导致腐败 行政权力的日益扩张更为形形色色的权力腐败提供土壤,造成滥用权力。行政权异化以后,打着为公众提供“公共产品”的幌子,大肆为掌握和行使其权力的人提供“私人产品”,造成“角色相调”。腐败已成了附着在行政权力“肌体”上难以清除的“恶瘤”。

2.3 孳生官僚主义 一方面是政府规模过大,行政开支费用巨增,成本增加;另一方面是官僚主义盛行,办事拖拉,不讲效率,不负责任。政府行政效率低下,制约了社会生产力的提高,直接影响了经济发展。政府官员的官僚作风,不仅增加了办事难度,而且导致了贿赂等现象的滋生。

2.4 威胁中央权威 行政权力的扩张,造成各级地方政府权力的扩张。这给中央权威带了危机。中央政府财政能力、比例不断下降,削弱了中央政府对经济的控制能力。地方政府已成为独立于中央的经济利益主体,出现各自为政的“诸侯经济”。地方不但拥有雄厚的实力,而且已有能力推行与中央不同的目标和计划,中央与地方政令不一,地方行政权力运作失衡,社会经济的宏观调控失灵,使得社会控制能力降低、社会问题增多。

3 行政权扩张的制约和监督

3.1 对行政权的立法控制 立法权通过制定法律以体现人民的意志。宪政民主理论要求行政权力的行使不能违背人民的意志即不能超越法律的规定。因此,用立法权控制行政权的方法是最有效的方法之一。立法权对行政权的控制表现在2个方面:通过立法手段立法机关控制行政权,即通过制定法律来规定行政权力的范围和运行程序,以防止行政权力的滥用、逾越和无序运行;立法机关依法对行政权监督控制。宪法和法律是人民意志的体现,具有至高无上的权威,行政权力的行使不能与之相违背,否则无效。立法机关作为立法者享有对行政权力的行使是否严格遵循宪法和法律的规定的监督权,如质询、罢免、弹劾、违宪审查等。

3.2 对行政权的司法控制 司法权具有很独特的地位。司法独立是最基本的宪政原则之一。行政权力的行使如果违背了宪法和法律的规定,相对方可以依法诉诸法院,通过行使审判权以达到将其约束在合法范围内的目的。这种方法主要是通过对行政权力进行司法审查以纠正违法的行政行为,并对由此给相对人造成的损害进行相应的补救。司法机

关的独立原则使司法审查成为行政法治的有力保障。同时,司法审查的存在对行政人员也产生一种心理压力。所以,保障司法的权威性也能对行政权力的扩张产生控制作用^[5]。

3.3 对行政自由裁量权的控制 行政权扩张的主要原因是滥用行政自由裁量权,违背了法律授权的目的和愿望,干扰和破坏了法制秩序,不利于社会的稳定。为了使得行政自由裁量权得以正确行使,首先应在行政程序中设置告知、说明理由、职能分离、情报公开等制度。这些程序权力一旦转化为行政相对人的活动,将合成比较大的社会力量,与行政自由裁量权的滥用相抗衡,从而增加行政主体的自律意识,抑制滥用而造成的腐败。其次,政府行政自由裁量权是赋予行政主体的权力,行政人员行使时在很大程度上取决于自己对国家法律、政策法规、规章制度的理解及其主观能动性的发挥,具有较大的伸缩性和灵活性。所以,必须加强对行政裁量权的司法监督^[6]。

3.4 发挥公共管理多元主体的功用 在任何社会社会共同体都是必要的。但共同体并不一定等于政府。“公共物品”除了由政府提供外,还可由社会自治组织如行业协会、公共事业组织、社会团体、基层群众组织来实现。非政府的社会共同体行使公共权可以避免或减少行政权力的异化,因为非政府的社会共同体更接近普通公民,公民可以直接参与其运作并对其监督。为此,在公共管理中,政府有责任为他们的发展和规范创造良好的条件,以促进“第三只手”的健壮成长,实现对政府权力的制约和监督^[7]。

4 结语

党的十六大提出了建设惠及十几亿人口的小康社会蓝图。要实现这一目标,应清醒地认识到当前还存在政府角色的转变、公共权力的规范和有效行使等问题。因此,新世纪政府要适应市场经济体制的要求,在公共管理中扮演一个规范、高效“掌舵者”的角色。

参考文献

- [1] 湛中乐,王敏.论对行政权力的法律控制[J].法学文献数据库,1998(1):31-33.
- [2] 车武军.政府机构臃肿问题与化解方式[EB/OL].(2006-11-04)[2006-12-01]http://www.chinavalue.net/showarticle.aspx?id=26527.
- [3] 姜明安.新世纪行政法发展的方向[J].中国法学,2002(1):35-38.
- [4] 卢梭.社会契约论[M].北京:商务印馆,1987.
- [5] 彭海鹏.论行政权的司法控制[J].法制研究,2004(11):33-36.
- [6] 杨琼,何蓓,王瑶.论政府公共权力的扩张与限制[J].行政法制,2004(2):39-42.
- [7] 范恒山.着力建设责任政府服务政府法治政府[N].文汇报,2005-10-05.