

规范行政权力的路径思考

◎ 谢茂林

〔摘要〕 要对权力实施有效的制约和监督,就必须建立制约机制,合理分解权力;进一步强化行政机关内部权力制衡机制建设,规范行政权力运行制度,推进权力清单管理制度化,防范权力脱轨;健全政务公开制度,把权力放在阳光下;强化行政权力外部监督,创新行政执法监督方式,最大限度地约束权力的任性。

〔关键词〕 制约机制;行政权力;政务公开;外部监督

行政权力是把双刃剑。古今中外事实说明,有效制约强有力的行政权力,社会容易走向大治。然而一旦权力失衡,就有可能产生经济和社会问题,甚至造成社会的崩溃,给人民带来灾难,与权力设置的初衷背道而驰。而对行政权力实行制约,最根本的是要有一套规范和有效的制度,在法律的框架内,把权力装进制度的笼子里。

一、建立制约机制,合理分解权力

习近平总书记指出,要强化制约,合理分解权力,形成科学的权力结构和运行机制。因此,要对权力实施有效的制约和监督,就必须对权力进行科学的分解,使组织和个人的权力都有明确的边界,在横向和纵向之间形成一个相互制约、相互协调的权力结构和运行机制,防止权力过分集中,重大事项集体决策,最大限度地约束权力的任性,压缩权力腐败的机会和空间。

对权力的分解,必须根据经济、政治、文化和社会发展的条件进行,做到科学合理。一方面,权力分解必须权责相当,有多大的权力就必须担当多大的工作责任。另一方面,权力分解不是权力分立,也不是互相拆台内耗,而是要加强各种权力之间的协作和配合。因此,对权力的分解,既要有明确的分工,

又要统筹兼顾,有机统一。要优化政府组织结构,深入推进机构、职能、权限、程序、责任法定化改革,理顺部门职责关系,划清部门职责边界。

要进一步强化行政机关内部权力制衡机制建设,科学制定行政程序,创新行政管理方式,完善各级政府机构事权规范化、法制化。要合理设置机构,适度分解领导干部的权力,特别是一把手的权力。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中部门和岗位,实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗等制度,强化内部流程控制,防止权力滥用和制约失衡。

要积极探索行政裁量权细化、量化和标准化工作,健全行政裁量基准制度,以法制化的规则和程序细化缩减自由裁量权,使掌握权力的人员只能在法律规定的范围、程序、程度上行使职权,最大限度地规范行政执法人员的自由裁量权,最大限度的制约每个行政执法人员手中的权力。

二、规范行政权力运行,防范权力脱轨

绝对的权力导致绝对的腐败,这是政治学的至理名言,要遏止权力运行失监脱轨,必须给行政权力套上“紧箍咒”,坚持政企分开、政资分开、政事分开

和政社分开,形成科学有效的权力运行制约和协调机制,使其成为整个行政体制改革的突破口。

一是推进行政审批制度改革,简政放权。全面清理行政审批事项,所有审批和收费事项必须于法有据,实行目录化、编码化管理并向社会公布。要按照依法监管、公正透明、权责一致、社会共治原则,严格依法行政监管、强化市场主体自治、倡导行业自律监管、完善社会监督,形成政府监管、企业自治、行业自律、社会监督的新格局。要以问题为导向,在简环节、优流程、转作风、提效能、强服务方面取得突破性进展,不断提升行政服务水平。

二是推进权力清单管理制度化。政府应当按照依法行政、公开公正的原则,公布权力清单,依法行使纳入权力清单的行政权力。按照权责一致的原则,建立权力责任清单和负面清单,以清单管权限权。要加强对行政权力的评估和监督检查,定期开展行政权力清理工作,对不适应经济社会发展需要、不符合全面深化改革要求或社会公众反映强烈的行政权力事项,依照法定权限和程序进行处理。同时,公民、法人和其他组织认为政府部门有未依法履行行政权力和工作职责,或擅自行使权力清单之外行政权力等行为的,可以向权力清单管理部门或监察机关举报。举报情况属实的,由相关部门提请有权处理的单位对直接负责的主管人员、其他有关责任人员进行问责。

三是审批事项的设定和权力清单的编制必须依法办理。审批事项和权力清单源于法律规范,受制于法律规范,始终离不开法律规范。权力清单所列示的权力基本上是对现行职权的梳理,不得法外设定权力,也不能削减现行法律授予的权力。

三、健全政务公开,把权力放在阳光下

阳光是最好的防腐剂。衡量一项权力是否受到了有效的制约与监督,最简单的标准就是看它是不是在阳光下运行,是不是透明。对权力进行制约和监督,则必须推进权力公开。只要保障公民知情权、参与权、表达权、监督权,权力就不会在暗箱中运行。

坚持以公开为常态、不公开为例外原则,完善政府信息主动公开等配套制度,进一步明确政府信息公开范围和内容,重点推进财政预算、公共资源配

置、重大建设项目批准和实施、政府采购、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。要创新政务公开方式,加强政务信息数据服务平台和便民服务平台建设,提高政务公开信息化、集中化水平。

要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定五个法定程序贯穿重大行政决策全过程,强化决策法定程序的刚性约束。事关经济社会发展全局、涉及群众切身利益、需要社会广泛知晓的重大行政决策事项,除依法应当保密的外,在决策前应向社会公布决策草案、决策依据,通过听证座谈、调查研究、咨询协商、媒体沟通等方式,与利害关系人进行充分沟通,并广泛听取有关人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会组织的意见。对社会关注度高的决策事项,应当推行重大民生决策事项民意调查制度。要建立行政决策咨询论证专家库。对专业性、技术性较强的决策事项,应当组织专家、专业机构进行论证,逐步实行专家信息和论证意见公开。

完善落实重大决策社会稳定风险评估机制,对决策事项进行合法性、合理性、可行性、安全性评估,确定社会稳定风险等级,推动风险评估程序化、规范化。探索委托专业机构、社会咨询机构、研究机构等第三方评估模式,对重大行政决策进行评估。建立完善行政机关内部重大决策合法性审查机制,政府重大决策事项应当坚持集体讨论决定。集体讨论情况和决定要如实记录、完整存档。健全并严格实施重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。建立决策实施情况考核评估制度,把政府履约和守诺服务纳入政府绩效考核评价体系,并予以公示。

发挥社会舆论监督作用,使权力运行行为及时暴露在公众监督的阳光之下,特别是通过互联网信息平台,丰富公民表达渠道,对公务人员的行为进行监督。行政机关要将执法依据、执法内容、执法标准、执法程序、执法机构、执法监督方式方法、最新开展的执法活动情况以及执法结果等通过政务公开展示板、门户网站、服务大厅显示屏、政务公开手册等展示出来;通过报纸、电视、广播等新闻媒体报道出来;通过行政服务热线、执法宣传站等讲解出来,让社会团体和人民群众积极参与进来,知道如何去监督,找到对行政权力监督的路径。同时,行政部门要积极

畅通监督渠道,公布举报电话、举报信箱,并完善举报内容的处置和处理结果信息反馈程序,建立健全举报者保护制度。

四、强化权力外部监督,实现权力制衡

行政权力外部监督是相对于行政部门内部监督而言,它是指党内领导监督、人大依法监督、政协民主监督、司法部门司法监督等。

要高度重视党内制度建设,积极探索和实践加强党内监督的有效形式和办法,建立健全领导干部个人重大事项报告制度、述职述廉制度和民主评议制度,坚持并完善巡视、派驻等监督形式,逐步实现以权制权和依法治权的有机结合。进一步加大纪检监察等监督部门的工作力度,发挥其专职监督作用。尤其对容易发生以权谋私、权钱交易的部门和环节要进行重点监督检查,形成日常检查与定期检查或联合检查相结合的工作机制,严密防止权力越轨和滥用。

要进一步强化人大法律监督、政协民主监督和司法机关的司法监督职能,依法严格履行法制监督职责。财政预算、重大项目建设和重大决策部署都要纳入人大审议,人大依法对政府实行质询制、问责制和罢免制。人大代表要深入调研,就行政执法中发现的问题提出建议提案。政协要依法对行政执法部门和单位加强视察,做好议案工作。健全知情明政机制。政府向政协定期通报有关情况,为政协委员履职提供便利、创造条件。建立法规、规章、规范性文件起草和实施听取政协委员、民主党派、工商联、无党派人士意见制度,完善党外人士监督行政权力机制,积极支持配合司法机关工作。严格落实行政诉讼法,健全和落实行政机关负责人依法出庭应诉制度,尊重并执行人民法院生效裁判。检察机关对在履行职责中发现的行政违法行为进行监督,行政机关应当积极配合。司法机关对行政不作为、乱作为等职务犯罪案件该立案的立案,该严惩的从快从严惩处。

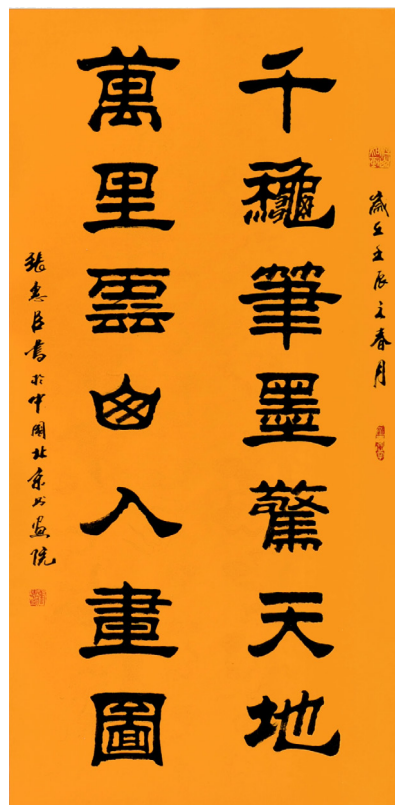
要健全完善行政执法监督体制,创新行政执法监督方式。完善行政执法社会特邀监督员制度,完善专项事项调查制度,依法查处违法或不当的执法行为。健全有利于依法独立行使审计监督权的审计

管理体制,建立具有审计职业特点的审计人员管理制度,基本形成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的审计监督机制。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖,跟踪审计重大政策措施落实情况,加大对重点领域、重点部门、重点资金、重大项目的审计力度。

法善而不循法,法亦虚器耳。监督制约的相关制度出台一项,就要落实一项,见效一项。对有章不循,违反制度的,要抓住典型,严肃处理,决不能徇情枉法、姑息迁就。坚持以权利制约权力,增强人民的权利意识,提高维护和行使自身权利的能力,使人民通过依法途径和多种形式,参与国家政治生活,参与国家和社会事务管理,确保政府权力运行合法、有序。

(课题组组长、执笔人:谢茂林; 成员:朱兴德、吕建伟、任尊严、杨柳)

责任编辑:李冬叶



张惠臣·书法作品