

全面依法治国视域中行政权力法治化路径研究^{*}

李代明¹, 刘光全²

(湘潭大学公共管理学院 湖南湘潭 411105)

摘要: 把权力关进制度的笼子,实现行政权力法治化,是依法治国、治官、治权的需要,也是全面依法治国新常态的应有之义,而高效的法律实施体系是全面推进依法治国的关键,全面依法治国必须深入推进依法行政,加快建设法治政府。行政权力法治化要通过行政权力设定法治化、行政权力调整法治化、行政权力运行法治化和行政权力监督法治化来实现。

关键词: 全面依法治国;行政权力;职权法定;行政权力法治化

中图分类号: D616 文献标识码: A 文章编号: 1673-1026(2016)02-0057-04

DOI:10.16147/j.cnki.32-1569/c.2016.02.001

党的十八届四中全会开启了中国法治的新时代,是一个“全面推进依法治国”的新时代。全面依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。深入推进依法行政,加快建设法治政府,是十八届四中全会所确立的全面依法治国的重大任务之一。国家行政机关是国家权力的执行机关,是国家法律的主要实施者,只有深入推进依法行政,才能建成职能科学、职权法定、执法严明、公正公开、廉洁高效、守法诚信的法治政府,才能形成高效的法治实施体系。

一、行政权力法治化的意蕴

一般而言,行政权力包括行政立法权、行政决策权、行政组织权、行政命令权、行政执行权、行政监督检查权、行政处罚权、行政强制执行权、行政司法权。行政权力是社会公器,依靠国家强制力,对国家事务进行管理和提供公共服务。

(一) 行政权力法治化的内涵

亚里士多德认为“法治包含两重含义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^[1]这一定义既说明了法治最根本的含义,又强调了管理国家的法律必须能够维护社会公平正义,促进社会进步,不是为特定阶级或阶层服务的工具,而是一种面向整个社会的普适性法律。无论是谁,只要生活在某个国

家,都应该受到该国法律的规范。

彭国甫教授认为“所谓法治即法律主治,是一种贯彻法律至上、严格依法办事的治国原则和方式。”^[2]李月军教授认为“法治的本质在于良法之治。”^[3]这些定义都说明了一个极为核心的问题,就是要求法律具有至高无上的权威,在全社会得到有效的实施、普遍的遵守和有利的贯彻,并且不以个人意志好恶、不以领导者的升降进退为转移。

全面依法治国,建设法治政府的路径选择是依法行政,法治政府的核心是政府活动的合法性,因此,依法行政可以被理解为一种使行政活动得到“合法化”的策略和技术,这就从客观上要求行政权力有法可依,具有“合法性”。行政权力法治化,即行政权力的合法行使,行政权力和行政权力的行使都是法定的。我国《宪法》第一百零七条第一款明确规定“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育的等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”这就要求行政机关在立法、执法以及开展具体行政事务的活动过程中必须依法履行职责,一是办事权限合法,二是办事程序合法,既不能失职渎职,又不能越权。我国的行政权力法治化必须以社会主义法治关于“人民当家作主”和“法律权威至上”的根本性的原则作为出发点和归宿,真正从“人治”走向“法治”,实现依法治国。

*收稿日期:2016-03-04

基金项目:本文系国家社科基金“法治政府建设中行政人员的法治人格研究”(项目编号:15B22056)的阶段性成果。

作者简介:1. 李代明(1986-),男,陕西安康人,湘潭大学公共管理学院博士研究生,研究方向:行政管理;

2. 刘光全(1991-),男,湖南常德人,湘潭大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:行政管理。

(二) 行政权力法治化的维度

1. 行政权力与法律: 以法治方式规定权力范围。研究行政权力法治化, 行政权力与法律的关系是一个绕不开的维度。现代法治中的行政权力, 不能“无视或者任意更改法律, 而应当服从法治”。^[4]因此在“政府也就应从法律之上走向法律之下”^[5], 行政权力法治化要求行政权力按照法律来运行, 就是要通过行政权力法治化来建设法治政府, 政府的一切行动——从决策到执行及监督, 都纳入法律化轨道。^[3]在政府与法律的关系上, 法律至上, 政府的活动只能在法律之内, 而不是在法律之外; 只能在法律之下, 而不能在法律之上。厉行法治, 就必须防止和克服“政策高于法律、红头文件高于法律、领导讲话和批示高于红头文件”的现象^[2], 不能出现以权压法、徇私枉法, 不能用行政权力来代替法律, 要严格遵守“职权法定”原则。

2. 行政权力与市场: 以法治方式厘清权力边界。行政权力与市场的关系也可以说是政府与市场的关系, 处理好政府与市场的关系, 这不仅关系到国家的宏观调控, 关系到国民经济的稳定和社会的稳定, 而且也关系到市场作用的发挥和企业活力的增减。最理想的状态就是政府和市场各自种好自己的“一亩三分地”, 但是在实际生活中往往存在两种非正常的状态: 一是行政权力越位, 也就是说政府的行政权力的内容和权力行使的边界超出了政府本身应该有的边界。本该由市场调节的, 政府代行其事, 忽视市场对经济活动的调节功能, 这种行政权力的越位和“出界”导致市场规律失效, 久而久之对经济发展和经济稳定是不利的。二是行政权力缺位。即本应由政府承担的提供公共产品的领域, 因种种原因差强人意。^[6]也就是说政府没有尽到责任, 应当由政府做的没有做好甚至没有做到, 行政权力缺位造成的后果就是市场调节作用太大, 由于市场调节固有的弊端, 造成经济的波动。

因此, 行政权力法治化就要求政府和市场“归位”, 避免越位与缺位, 在自身优势领域充分发挥作用。一是从法律上禁止政府对微观经济活动的过度干预, 政府依法退出微观经济活动, 对行政审批制度依法进行改革, 给予市场更多的自主性, 充分发挥市场在资源配置中的决定性作用, 政府的作用就是创造有利于竞争的公平的市场环境。二是在“法无授权不可为”的基本理念指导下, 以法律的形式明确政府对于经济生活的法定职责, 确保政府权力依法“有所为”。^[7]

3. 行政权力与公民: 以法治方式保障公民权利。现代民主社会中公共权力来自于公民权利, 统一于公民权利, 公民权利与行政权力相互作用, 共同维持着政治社会统一体的存在。^[8]公民权利的存在离不开行政权力提供的保护和其他的物质条件,

“在社会权利结构中, 若国家权力比重过小, 就会导致政府失能的种种不良后果, 如社会经济秩序混乱; 如果公民权利比重太小, 国家权力比重太大, 则会形成本末倒置, 公民权利无法有效约束国家权力, 反而被国家权力所遏制的局面。”^[9]然而, 法治政府的本质是保护公民的基本人权, 限制公权力。^[3]行政权力法治化在行政权力与公民关系上, 要求公民为重, 政府所做的就是要尽最大可能实现和保障公民合法权益, 而不能违背和侵犯公民基本权利。全面依法治国在基本原则下最大限度地保障个体自由权利, 制止国家行政机关侵害或干预个体权利。行政权对个体权利和自由的干预, 只有在法律授权前提下始得为之(“法无禁止便为自由”、“无法律即无行政”)。政府在进行行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政检查、行政确认、行政奖励、行政裁决的时候, 必须依法维护公民合法权益, 不能随意使用行政权力剥夺公民财物和权利, 也不能压缩公民权利空间。维持行政权力和公民权利的动态平衡, 所有的行政权力的目的都应该是以法治保障公民权利。

(三) 行政权力法治化的意义

1. 行政权力法治化有利于政府职能转变。行政权力法治化有利于通过法治确定政府职能, 进而通过法律来确定政府职能转变的成果, 不至于出现越改越乱、越转越复杂的局面。具体来说, 就是要进一步深化行政审批制度改革, 全面规范推动简政放权, 把一部分市场能够运作好的大胆地交给市场。政府要自觉按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求, 管理国家事务、经济文化事业和社会事务, 所有的行政权力的行使都必须在法律范围内进行, 严格限定政府的职权。政府职能转变是一项系统的复杂工程, 如果没有法律的规制, 将会陷入混乱的局面, 只有通过法律确定职能转变的具体方向、具体内容, 才能保证转变后的职能更符合经济社会发展需要, 有效避免政府职能错位、越位和缺位。这是对政府管理体制的重大变革, 同时也可保障行政体制改革的推进并巩固改革成果。总之, 行政权力法治化有利于发挥法治的引领作用、规范作用和保障作用, 通过法治保障政府职能转变的方向和成果不因领导人的改变而改变。

2. 行政权力法治化有利于市场经济健康发展。社会主义市场经济本质上是法治经济。^[10]行政权力法治化, 有利于塑造全国统一的法治市场环境, 通过法律手段保障所有企业在统一的法律范围内活动, 通过政策很难兼顾各方利益, 特别是在利益主体日益多元、利益关系日益复杂的新形势下, 政策的兼顾性越来越显得捉襟见肘^[11], 迫切需要通过法律规范市场参与规则。有学者认为, “产业振

兴别忘了未入围企业,要想让中国经济均衡化发展,就不能存在产业歧视”。^[12]行政权力法治化,有利于杜绝因地方政策而出现的产业歧视,让所有达到市场准入标准的企业都可以公平竞争,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,有效遏制地方保护主义。将行政权力有效限制在一定的范围内,规范政府宏观调控职能,既能促进政府依法行政,维护公平统一的市场环境,又可以促进市场经济沿着法治化轨道健康发展。

3. 行政权力法治化有利于法治政府建设。法治政府是从规则的角度谈政府建设,需要明确界定行政权限,这实际上反映的是行政权的作用范围或管辖范围,如果行政权力发生作用的范围超过法定权限,既可能对行政相对人的合法权益造成侵害,也可能形成对其他公权主体的管辖权的侵夺^[13],无论出现那种情形,都背离了行政权力法治化的要求。目前,在一些地方和部门工作中出现一些“离开规则谈服务”的现象,表现在两个方面^[11]:一是只要人民群众有需求,即使没有法律依据,政府也可以主动为之。如有些地方警方推出便民服务措施,为民众取款提供护送。二是为了服务尽量减少处罚、强制等方式的使用。行政权力法治化是重要一环,通过行政权力法治化,一方面,有利于明确行政权力的运行边界,把行政权力限制在必须担当的职责上,防止不按规则行使行政权出现的“越位”现象;另一方面,也有利于防止政府管理权力弱化的现象,通过法律规定行政权力,依法行使行政权力,对违法行为依法惩处,有效遏制违法行为,维护政府的威信和权威。

二、行政权力法治化的路径

(一) 行政权力设定法治化

现代民主法治国家,任何一种权利都是一种法律权力,或者说是具有法律依据的权力。^[14]行政权力的设定在制度设计阶段实际上是国家权力或政府权力分配活动的一部分。目前的情形看,在国家层面上行政权力的设定主要采用的是一种剩余设定方法,即通过确定立法机构和司法机构的权限而把剩余的国家权力交付行政系统,进而构成行政权力。^[15]这是因为立法机构和司法机构的工作相对单一,容易界定,而行政系统的工作很复杂,不容易界定。行政权力法治化就要求行政权力的设定有严格的法律规定和法律依据,即一个具体的行政职能机构拥有什么样的行政权力、权利范围、行使权力的方式、职位都应该有十分严格的法律规定。对于行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政检查、行政确认、行政奖励、行政裁决都应有法律依据。只有这样,才能保证行政权力的统

一性、合法性、权威性;也只有这样,才能控制行政职能机构随意扩大或缩小自己的职权范围对社会造成的侵害。行政权力设定的法治化是行政权力法治化的前提和基础。在我国,《宪法》是国家的根本大法,它规定了行政权的初始配置。国务院、地方各级地方人民政府的行政权主要源于《宪法》的直接规定,也包括地方性法规的规定。行政权力设定的法治化就是要在《宪法》《立法法》《行政法》和其他地方法规的规范下严格规范行政权力。

(二) 行政权力调整法治化

行政权力在实际的运行中需要适应社会的不断变化,行政权力就需要进行调整性分配。^[15]这种调整性分配,要根据社会不断发展的需要和人民日益多样的合理合法需求来清理、调整行政权力。这就需要按照“职权法定”原则,对现有行政职权进行清理、调整。对于没有法律依据的行政权,要主动及时取消;对于确实需要保留但尚未有法律依据的行政权,必须按照法定程序确定;对于可以下放的行政权力,要敢于将权力下放给下级政府和部门,依法做好承接工作,确保工作事项无缝对接,不出现“真空”和“三不管地带”,决不能钻政策的空子,打法律的擦边球;对于有法律依据但不符合当今社会经济发展实际的行政权力,要及时依法取消或者调整;因现实发展需要但没有法律授权的,要先进行法律的修订,在取得授权后,方可行使权力。总之,行政权力的调整要遵循“先立后破、有序推进”的原则。行政权力调整法治化是为了保证行政权力能够更高效、便民,所以一切行政权力的调整都要有充足的法律依据。

(三) 行政权力运行法治化

实现依法治国,建设社会主义法治国家,关键是实现权力的法治化运行。所有的政策、规划都需要行政机关及其工作人员将其具体落实,行政权力法治化就是要用宪法和法律来规范权力的行使范围、限度、方式和程序,最终将权力运行纳入法治化的轨道,权力的正常运行取决于权力法治化的程度。^[16]配置于各个行政主体的行政权力,是国家管理职能层层分解、具体落实的结果。如果哪一个行政主体或公务员在依照法律应当行使职权的地方或时刻未行使职权,其行政职责即未履行,国家的行政管理职能随之就有一个缺口或一块空白,国家统治秩序及社会的公共秩序也相应地遭受到不同程度的破坏。^[13]因此,各级政府部门及其工作人员要正确对待手中的权力,坚持依法行政、依法办事,不能以权代法、以权压法、徇私枉法,更不能把法律赋予的权力当成谋取部门利益和个人利益的工具,防止和克服“部门领导下的政府负责制”和“政府权力部门化,部门权力利益化,部门利益个人化”等不良现象^[2],在行使行政权力的过程中,要严格

以法律为准绳,不能偏离法律的轨道、闯法律的红灯、越法律的雷池、坏法律的规矩。^[2]不能为名利所惑、不为压力所压服,不畏权势,严格以法律为准绳,以事实为根据,依法办事,依法行政。同时,对于使用暴力抗法者、威胁者,要义正辞严,大义凛然,做到不畏强暴,一身正气,坚决维护依法行政的公正和威严。

(四) 行政权力监督法治化

目前,我国已经形成了中国特色社会主义法律体系,然而,“徒法不足以自行”,有法可依仅仅为实现社会主义法治提供了基本前提,“如果不忠实地执行,很可能完全变成儿戏而得到完全相反的结果”。^[16]权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。^[17]行政权力的膨胀导致权力结构失衡,必然会造成权力“寻租”,出现腐败。为了规范权力运行,必须要依法建立与权力相匹配的责任机制,依照宪法法律对国家行政机关及其工作人员进行监督,对

于违法行为要敢于坚持“法律面前人人平等”原则,敢于持硬,敢于碰硬,不怕邪,敢拔“钉子”,不能睁一只眼闭一只眼,姑息迁就,当“和事佬”和“好好先生”。但是,一切监督都应该有法可依,依法进行,如果监督缺乏标准和依据,就会导致监督的盲目性和随意性,甚至产生负作用。^[18]通过完善国家权力机关监督、政党监督、司法监督、社会监督,同时要依法完善行政组织内部自我监督和专门监督体系,将内部法治监督和外部法治监督结合起来。一是建立起以社会公众监督为本体的监督体系。发挥人民监督的“独立性”和“异体性”,在民主监督的基础上,切实加强人大的监督,科学处理党的监督与人大监督、司法监督及行政系统内部自我监督的关系,充分发挥监督体系的整体功能。二是依法建立起自上而下、平行制约和自下而上有机统一的监督体制,形成监督合力,共同监督行政权力的运行。

参考文献:

- [1][古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. [英]本杰明·乔伊特,译. 北京:商务印书馆,1965:199.
- [2]彭国甫. 中国行政管理新探[M]. 长沙:湖南人民出版社,2006:151.
- [3]李月军. 法治政府[M]. 北京:中央编译出版社,2013:2~3.
- [4]David Walker. *The Oxford Companion to Law* [M]. Clarendon Press, 1980, pp. 1093-1094.
- [5]俞可平. 中国治理30年变迁[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008:142.
- [6]赵德勇. 政府权力法治化的三个维度[J]. 马克思主义与现实,2014(6):169.
- [7]吕清正,郭志远. 政府与市场届分的法律规制[J]. 理论视野,2014(4):42~45.
- [8]汪波. 中国法治政府建设的基本逻辑——跨国比较与制度设计[M]. 北京:北京师范大学出版社,2010:84.
- [9]董之伟. 公民权利国家权力对立统一关系论纲[J]. 中国法学,1995(6):14~22.
- [10]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL]. (2014-10-28) [2015-12-20] 新华网 http://news.xinhuanet.com/legal/c_1113015330.htm
- [11]姜海雯,李利军. 依法行政若干问题的思考[J]. 中国行政管理,2011(11):30.
- [12]冯海宁. 产业振兴别忘了未入围产业[N]. 经济参考报,2009-02-27.
- [13]皮纯协,张成福. 行政法学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:118.
- [14]王英津. 论我国权力法治化运行的逻辑构建[J]. 中国人民大学学报,2000(3):77.
- [15]马建川,翟校义. 公共行政原理[M]. 郑州:河南人民出版社,2002:169~181.
- [16]列宁. 列宁全集(30)[M]. 北京:人民出版社,1985:170.
- [17][英]阿克顿. 自由与权力:阿克顿勋爵论说文集[M]. 侯健,等,译. 北京:商务印书馆,2001:342.
- [18]石佑启,杨治坤,黄新波. 论行政体制改革与行政法治[M]. 北京:北京大学出版社,2009:397.

Research on Approaches to the Rule of Law for Administrative Power from the Perspective of Comprehensively Ruling the Country by Law

LI Dai-ming, LIU Guang-quan

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411105, China)

Abstract: Caging power into the limit of systems and putting administrative power under rule of law are imperative for ruling the nation by law, administering officials and governing power and the inherent requirement of the new normal under the comprehensive rule of law. Efficient implementation system of law is the key to promoting the ruling by law comprehensively, for which administration by law must be deepened to accelerate the construction of the government ruled by law. To put administrative power under rule of law should be materialized through the rule of law for the layout, adjustment, enforcement and supervision of administrative power.

Key words: Comprehensively Ruling the Country by Law; Administrative Power; Authority and Responsibility Regulated by Law; rule of Law of Administrative Power

[责任编辑:邓红]