

中国行政领导体制改革中民主与法治取向述评

王宝林

(河北工业大学马克思主义学院 天津 300401)

【内容摘要】民主与法治作为现代国家政治制度的基本标志缺一不可。新中国成立以来,我国行政领导体制受到党的执政基础、党的执政能力、国家权力机关等多种因素影响,不断进行探索与改革。从改革开放之初在执政党主导下的行政领导决策民主化改革,20 世纪 90 年代开始的行政领导体制的制度化 and 法制化探索,到 21 世纪民主与法治二元取向协同推进的行政领导体制改革路径形成。梳理、分析和总结我国行政体制改革的民主法治取向的历史轨迹,有助于理清行政领导体制改革的基本规律,从而更深刻认识我国政治发展的实质和把握未来发展的趋势。

【关键词】行政领导体制 改革 民主 法治

中图分类号 D630

文献标识码 A

文章编号 1007-9106(2015)05-0056-05

一、民主与法治是现代国家政治制度的基本标志

民主是现代国家形成和统治者获得政治权力的基本依据和途径,法治是现代国家存在和实行治理的主要方式。民主代表着“主权在民”,法治意味着“规则治理”。当今世界各国,除了少数政教合一的国家,都普遍建立了现代政治制度。民主法治作为现代政治制度的价值取向,得到了绝大多数民众的认同,成为国际社会的一种主流价值观;民主法治作为现代政治制度的实践方向,规定了现代国家的政治运行体制机制,能够避免独裁专制和政局动荡不安。

西方主要国家的资产阶级在历经了两三百年的艰苦探索,通过暴力革命、议会斗争、思想文化交锋等多种方式,最终确立了以分权制衡和法治为主要特征的资本主义政治制度。无产阶级在探索阶级解放道路过程中,也形成了以民主集中制作为政权和国家的组织原则。

1949 年新中国成立后,社会主义现代政治制度开始逐渐建立,进入改革开放新时期以来,围绕着经济建设的中心任务,政治体制改革成为全面改革的重要组成部分。30 多年来,我国行政领导体制作为政治体制改革的“先行者”和改革的“窗口”,其追求民主与法治的价值取向,是发展和完

善我国基本政治制度的核心要义,而坚持民主与法治的实践方向,则是构建社会主义和谐社会的必然选择。梳理、分析和总结我国行政体制改革的民主法治取向的历史轨迹,有助于厘清行政领导体制改革的基本规律,从而更深刻认识我国政治发展的实质和把握未来发展的趋势。

二、中国行政领导体制改革民主与法治取向的动因分析

任何以民主法治为实践方向和价值取向的政治发展,首先都源于对民意的敬畏。行政领导体制是以政府组织形式为核心的国家行政领导机制。在国家的政权实践中,其社会管理职能相当大部分都是通过行政权实施来实现的,而与公民日常生活关系最为密切的就是行政权,所以,掌握行政权的政府在某种程度上就代表了执政党和国家在公民心目中的评价形象和民心向背。改革开放 30 多年,社会主义市场经济的发展,必然引起思想的涌动,民主与法治逐渐成为人们追求的主流社会思潮,这就是行政领导体制改革的动力渊源。

中国共产党的民主与法治执政能力建设,是影响我国行政领导体制改革的主要因素。当前,中国共产党不仅肩负着实现中国特色社会主义共同理想的阶段任务,也肩负着实现中华民族伟大复兴的历史使命。与此同时,由于世情、国情、党情、

* 本文为河北省社科基金项目“政治合法性的二元取向研究”(编号 HB14ZZ018),主持人:王宝林。

* 作者简介:王宝林(1976—),女,河北工业大学马克思主义学院副教授,硕士,政治学博士,研究方向为政治学理论。

民情和社情等深刻而复杂的变化,党的领导也面临着诸多不确定的风险和挑战,这些都要求其必须具有更强大的执政能力和更高超的执政水平,从而保证在中国特色社会主义事业的历史进程中始终成为坚强的领导核心。在中国现行的政治系统中,行政领导体制取决于党的领导体制,所以,不断进行的党内民主与法治为价值取向的执政能力建设,必然对行政领导体制民主法治的改革取向起带头示范作用。

国家权力机关不断完善的立法和监督职能,在我国行政领导体制改革中扮演着重要角色。人民代表大会是我国的权力机关,各级政府都是由人大选举产生,对人大负责,受人大监督,这就直接形成了权力机关对政府的制约关系。与各级人大相比,各级政府在权力层级上处于下位,而且受到人大的立法制约和工作监督。改革开放以来,根据社会实践的发展变化,我国人民代表大会制度不断进行理论创新,人大选举制度也不断修改和完善,人大会议和组织制度不断健全和规范等。所以,随着人大不断加强立法职能和改进监督的自身建设,也进一步规范和规定着政府在政治统治、经济发展、文化繁荣和社会管理等职能发挥方面的民主法治取向。

此外,行政领导体制改革还受到来自政府内部和外部其它因素的影响。从行政领导体制本身来讲,为了提高行政效率,降低行政成本,更好地依法管理经济社会事务,营造良好的经济发展环境并保障和改善民生,对行政领导体制改革的民主法治取向也有强烈的主观意愿。此外,检察院、法院的司法活动,通过法律监督、对行政机关工作人员贪污贿赂渎职案件的侦办审判、行政诉讼等手段约束着行政权力的实施;在司法活动过程中还可以通过法律建议的形式监督和批评行政领导体制和工作方式;人民民主权利监督以及网络等新媒体手段的广泛运用形成的舆论监督,也越来越使行政领导体制直接与社情民意联系起来。

三、中国行政领导体制改革民主与法治取向的历史考察

新中国成立就开始了符合中国实际的行政领导体制的探索,到1956年基本完成了中央和地方行政领导体制的理论构建并进行实践运行。但随后由于受到党内“左”倾错误决策的影响,国家法治丧失殆尽、人治盛行,党的领导体制一元化、以党代政的情形越来越严重,从而导致行政权力集中化和行政领导体制僵化的现象也日益严重。尤其是十年“文革”期间,我国行政领导体制是在以

极不正常的形态下存在和运行。因为有这样的历史遭遇,在改革开放后亟需进行的行政领导体制改革中,更加凸显出使其重回到民主法治取向轨道的紧迫性和艰巨性。

1.第一波——执政党主导下的行政领导决策民主化改革

改革开放之前,新中国在将近30年的政治实践中,实际上形成了一套高度集权的行政领导体制。地方权力向中央集中,公民权利和社会自治权向国家集中,国家权力向执政党集中,这样造成了以党代政、党政不分的情况非常严重,行政领导体制甚至名存实亡。这样的行政领导体制,显然不符合现代政治制度的精神实质,更严重地是不利于我国经济发展和社会进步,广大人民群众对民主不足、集中有余,人治的随意性和法治缺失,也极其不满。事实上,20世纪70年代末我国开始的第一波改革,正是从行政领导体制改革开始的,时间贯穿20世纪80年代的整整10年。这一轮改革是在执政党——中国共产党的主导下进行,主题是民主和简政,手段是层层放权:执政党向政府放权,中央向地方放权,政府开始向社会放权。

1980年8月,邓小平在中央政治局扩大会议上作了题为《党和国家领导制度的改革》的讲话,这为简政放权奠定了思想基础。邓小平在讲话中给“权力过分集中”下了定义:以“加强党的一元化领导”为名,把所有权力集中于党委,最终又把党委的权力集中于第一书记,从而造成独断专行、官僚主义,破坏民主集中制;并申明:“权力过分集中,越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识,成为发生‘文化大革命’的一个重要原因,使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了”。^[1]1982年中共“十二大”首次提出“政治体制”概念,并提出要进行政治体制改革,使我国政治体制民主化、制度化。“十三大”提出,政治体制改革的目标是放权和民主,力图消除党政机构决策过程中残留的官僚主义和封建主义习气,让决策符合人民要求、地方实际和市场规律。^[2]

由于长期以来存在着党组织与政府机构设置严重重叠的问题,不仅造成令出多头、人浮于事,严重阻碍了政府职能的发挥,且党的一把手集权严重,有悖于集体领导、民主决策的原则。破解这种局面,势必首先要进行党的领导制度的改革。从1980年到1985年,中央和地方各级党委进行了一系列机构和人事调整,中央书记处、中纪委、中联部、统战部等党的集体领导机构和重要职能部门

重新设立、恢复运行,同时一些年事已高或由于客观原因不适宜任职的党的高级领导干部主动退位,让一批年富力强的后备力量进入领导岗位。随后在中共中央的主导下,党委开始向政府放权,主要是通过党政机构分离、党政领导分任的手段实现的。从1980年开始,中共中央裁撤了直接对口管理政府相关部门的党的专门机构和专职书记编制,1988年又撤掉了绝大部分与国务院机构重叠的党的领导组和办事机构,1980年前后开始,中央还推动了党政领导职务分任制,即在中央和地方都减少党政领导交叉任职,最主要的就是解决地方党委第一书记兼任同级行政首长的问题。分任制是一项重要的党的领导制度改革,明确划分了党委和政府两套班子,为进一步理清党政关系,维护政府恰当行使行政权力提供了制度化支撑。中国共产党作为执政党,退出具体的行政管理领域,不仅有利于加强党对总览全局的领导,也有利于保证政府充分自主发挥社会管理和公共服务职能。由于党的领导体制先行改革和决策趋于民主化,这就为行政领导体制改革预期的简政放权创设了前提条件。

与此同时,在国家结构形式层面上的改革实践,也体现了由集权统一到放权的民主取向。放权的基础是下放财权,没有财政的支持,放权只能是空谈。1980年,我国进行了财税制度改革,确立了中央与地方“分级包干、分灶吃饭”的财政收入分配体制,并在整个80年代不断改革和完善。这种财政收入分配体制将中央与地方的财政收入分离,中央与地方共享的收入经过“讨价还价”后确定分成比例:中央财政每年向地方财政下达包干任务,地方财政完成任务后就可以自主决定财政收支。这样的改革虽然还是在计划经济体制内进行且存在不少缺陷,但对地方行政而言已经是极大的一次松绑。由于地方行政财政收入大幅增加,就有了民主决策的经济基础,同时也为接下来进一步行政领导体制改革开辟了道路。1984年,中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,标志中国的改革重心从农村转向城市,并在全国展开。围绕经济体制改革和经济建设的中心任务,“十三大”提出,“下面的事情下面管,中央负责重大决策和监督工作”,^[3]根据这样的权力分配理念,中央再次下放包括涉外企业审批权等向来被视为很“关键”的一些权力。随后,国家税制改革和一系列放权,使中央和地方的关系变得更加民主,中央的管理不再是一言堂和家长式的,地方获得了大量的资源和自主决策权,在很

多问题上有了和中央协商对话的机会,这对于解决中央过度集权是有益的。

改革开放第一个十年进行的行政领导体制改革,对于整个政治体制改革起到了“破冰之旅”的作用。党政关系基本厘清理顺,中央和地方的关系趋于科学与民主,但由于“摸着石头过河”改革的探索性和经验不足,在改革过程中出现了放权过猛,造成了中央政府控制力下降,地方政府各自为政,不顾长远利益和国家大局而盲目发展等弊端,这是违背行政领导体制改革初衷的。

2.第二波——行政领导体制的制度和法制化改革

1988年中央政府出台了“三定方案”,即“定机构、定编制、定职能”一揽子机构改革计划,为此专门成立了“中央机构编制委员会”。中编办负责国务院及直属部委的具体“三定”举措,各级政府也都必须按照“三定”原则,明确机构名称、职权范围、领导职数及财政供给公务人员数量,不得随意改变。但是,由于制度化和法律化的约束机制仍然严重不足,政府机构改革屡次陷入“精简—膨胀—再精简—更膨胀”的循环怪圈,甚至出现了打着“机构精简”的旗号,反倒扩大机构编制,加剧权力集中的状况。那么,如何既充分保证地方政府实事求是决策、自主发展空间,中央又能统筹全局,维护国家长远和根本利益?从20世纪90年代起,依照宪法精神和赋予的职权,全国人大和国务院制定并颁布了一大批行政领域的法律法规和条例规章,逐渐建立起依法行政的基本框架,使行政领导体制运行有法可依,有章可循。

行政组织创设和运行方面。1982年颁布的《国务院组织法》规定了国务院作为中央政府,领导全国行政机关工作的地位和职权,1997年颁布的《国务院行政机构设置和编制管理条例》明确国务院组成部门及其下属单位、内设机构设置、变更、撤销的不同审批权限,规范机关编制方案制定审批流程,严格限制机构变动和编制增加的随意性;2007年制定了《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》,这是新中国第一部规范地方机构编制管理的行政法规。

行政立法权限方面。从1988年到1999年,国务院共发布了279条国务院令,绝大部分用于颁布或修改条例、办法和实施细则,但国务院发布的这些文件在我国法律体系中的地位无法明确,因为我国立法权属于全国人大及其常委会。于是,2000年3月15日,九届人大三次会议通过《立法法》,建立了授权立法制度,从而健全了我国行政

立法体制。根据《立法法》,国务院被赋予某些立法权,制定行政法规的权力,遇到应当创设法律而全国人大暂时无法创设的情况,国务院可以制定“暂行条例”,效力等同于法律,待全国人大批准后再上升为法律等。此外,地方性法规和民族自治地方自治条例的创设权限也通过《立法法》予以明确。《立法法》的制定,大大降低了行政机构制定和颁布各种条例的随意性,为解决行政纠纷和提起行政诉讼提供了法律依据,极大地改善了“红头文件”、“朝令夕改”的行政领导权力运行方式。

具体行政行为方面。行政机关的社会管理和公共服务职能包罗日常社会生活的方方面面,细碎而又繁杂,但是因为它们与老百姓的民生极其密切,这使得行政行为的法律化、规范化显得尤为重要。1986年颁布的《治安管理处罚条例》在社会治安的行政处罚方面产生了深远影响,至2006年被《治安管理处罚法》代替,治安行政处罚法律规范的适用更加严格,1996年八届人大四次会议通过《行政处罚法》,规定行政处罚的种类、程序和救济制度,限定行政机关的处罚权限,通过听证、申辩、复议等制度保护公民在行政处罚过程中的合法权益,同时对于治理政府部门乱设滥用行政处罚的现象也很有作用。多年来,政府机关在办理行政审批事项的过程中“门难进、脸难看、事难办”的问题,广受民众诟病。2003年颁布的《行政许可法》通过限定行政许可事项、规范行政许可流程,削减行政审批项目,优化行政审批流程,把大量不该政府插手事务的决定权交还市场和社会,同时要求政府提高办事效率,优化行政效能。该法实施后,政府机构在行政许可过程中的服务意识得到加强,一定程度上便利了民众的工作、生活。

行政争议和救济方面。1990年施行的《行政诉讼法》使行政诉讼从民事诉讼当中脱离出来,成为我国三大诉讼种类之一,行政机关的具体行政行为具备了可诉性,公民可以采取诉讼的方式解决官民争议,“民告官”开始具备实质上的可操作性。1990年国务院制定的《行政复议条例》于1999年升格为《行政复议法》,作为行政争议的政府内部救济途径,成为对行政诉讼制度的重要补充。对于行政的错误行为给当事人带来的伤害,1994年颁布的《国家赔偿法》明确规定了违法行使行政职权侵害者的求偿权利,并对赔偿标准、义务机关、程序进行详细规定。但实事求是地看,目前行政诉讼还面临诸多困境,《行政诉讼法》亟待发展完善。

行政人事和监察方面。1993年《国家公务员暂行条例》的颁布,标志我国行政人事制度正式进入

法制时代。2005年《公务员法》及此后一系列配套条例法规的出台,使公务员制度正式确立下来。1997年颁布的《行政监察法》确立了行政机关的内部监察制度。审计署作为国务院审计部门,不仅可以对国务院组成部门、地方政府进行审计,也可以对党内序列机构、国有企业、社会团体进行专业审计,出具审计报告,并向纪检监察部门移送有关线索,成为一个独特的行政监督部门。

在行政领导体制法制化进程中,同时还引入了行政体系以外的不同的监督机制,确保对行政领导体制运行法制化实现有效的法律监督和工作监督。首先,在退出具体的行政领导事务之后,中国共产党作为执政党,适度加强了对政府的组织领导和监督。1993年,中央决定监察部和中纪委机关合署办公,监察部部长一般由中纪委副书记兼任,地方各级政府监察部门和党的纪检部门也采取相同的工作模式。这样的设置,贯彻了党管干部的原则,对行政领导的监察权集中起来,监督和管理更有力度。从20世纪90年代起,中纪委监察部向国务院组成部门派驻纪检组,目前这一制度在中央一级巡检已经常态化,并逐渐扩大至地方行政机构。其次,全国人大在监督政府工作方面开始真正发挥作用,改善了过去人大监督权长期被忽视的状况。至20世纪90年代,人大不仅加强了行政立法工作,为行政领导体制及权力运行构建法制化框架,还经常组织执法检查组,就重点法律的执行情况进行监督检查。各级人大代表的政治地位也逐渐提高,人大代表特别是人大代表的联名提案、意见和质询受到社会舆论和政府部门的重视,成为政府决策过程中必须考虑的内容。最后,司法力量也不断加强政府依法行政的力度。1990年以来,检察院把具有办理贪污和职务犯罪案件的“经济检察科”或类似部门升格为“反贪污贿赂局”,专门负责贪污腐败和职务犯罪案件的审查起诉工作。1997年修正的《刑事诉讼法》实施,明确规定贪污和职务犯罪案件的侦查权和起诉权都归于检察机关。在司法实践中,贪污渎职和各类职务犯罪大多数发生在行政领域,将这些案件的侦查权从隶属于行政机关的公安部门转移到属于司法系统的检察部门,保证了案件办理的客观公正,也补漏了行政机关内部“官官相护”的不良现象。

在执政党、立法机关、司法机关等多方力量的共同驱动之下,我国行政法律法规体系迅速构建,依法行政理念迅速深入人心,行政领导体制逐步走上法制化道路。政治民主化不再意味单纯放权,而实现了改善领导方式、依法办事和“权、责、为”

三者的有机统一。

3.第三波——民主与法治二元取向的行政领导体制改革路径

经过 30 多年的探索与调整,我国行政领导体制民主与法治的二元取向改革路径逐渐明晰。在民主化方面,政府通过机构改革,不断向市场放权,为健全和完善社会主义市场经济体制营造良好环境,不断向社会放权,为社会发展和治理留出更为充分的空间。在法治化方面,党主导下全面推进依法治国战略层面下,也不断提高领导干部依法行政推进深化改革的能力,做到严格规范公正文明执法。在本轮的行政领导体制改革过程中,也开始更加注重民主与法治二者的协同推进。

1998 年进行的政府机构改革,取消了国务院组成部门中的各工业部和物资部,这使中央政府对于国民经济各部门的直接干预正式终结。2001 年中国加入世界贸易组织,市场化程度进一步提高,针对这一情况,在 2003 年的政府机构改革中,原国家经济贸易委员会和原对外经济贸易部整合成为商务部,“国家计划委员会”改为“国家发展与改革委员会”。同年 4 月,根据十届全国人大一次会议作出的决议,国务院国有资产监督管理委员会成立,代表中央政府履行国有资产出资人职责,这使建国以来形成的由行政主管部门管理国有企业的政企不分局面完全打破。随后,在 2008 年和 2013 年的两次政府机构改革中都是以大部制为主旋律,坚持积极稳妥的方针,逐步合并相同或相似领域内重叠的政府组成部门,以增强政府的宏观调控和综合管理职能。2012 年党的十八大明确提出,“按照建立中国特色行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。^[4]2013 年 3 月,新一届国务院总理李克强郑重承诺,本届政府任期内取消 600 项各类行政审批,使政府与社会的关系逐渐从管制和依赖向服务与支持转变,到 2013 年 9 月底,政府取消和下放的行政审批权已有 221 项。2013 年 3 月 17 日,被视为“计划经济最后堡垒”的铁道部摘牌撤销,其行政管理职能并入交通运输部,铁路运营方面的企业职能由新成立的中国铁路总公司承担。但到目前为止,构想中的公路、水运、民航、铁路大交通体系暂时没有形成,此外,新闻出版传媒、教育科技等领域的“大部制”进程也遇到了一定的阻力,但是“大部制”改革的方向值得肯定,具体推行更是考验决策者的政治勇气与智慧。

在政府彻底退出微观经济领域之后,随着行

政法律法规体系逐渐健全,继续简政放权,依法行政,推动政府提供优质公共服务、维护社会公平正义,建设服务型 and 法治化政府,这是行政领导体制改革的重要目标。“十六大”以来,以民意为导向,通过法制建设途径,各级党委、政府着手编制权力运行机制流程,明确划分党、政领导的权力范围和具体职责并予以公示,主动接受社会监督,行政领导体制改革的法治化进程大大加快。2002 年实施的《政府采购法》和 2007 年实施的《政府信息公开条例》,将社会最为关注的行政开支和政务活动信息监督与公开法律化。自 2010 年起中央政府部门已连续三年集中公布本单位“三公”经费支出等,而 2012 年党的“十八大”后,有关官员财产公开的问题也被加速提上了落实日程。与此同时,围绕加强对权力的制约和监督这个核心,抓住当前腐败现象易发多发的关键环节,坚持用法治思维和法治方式防止和处理领导干部的腐败,在 2012 年党的“十八大”之后也全面展开,加速了反腐倡廉工作的法治化进程。^[4]根据目前民众反映强烈的行政领导干部权力运行暴露出的体制性问题,相关部门正在加强反腐败国家立法工作,把那些经过实践检验、适应形势发展的党纪政纪规定和行政规章上升为法律法规,尽快形成较为完整的反腐倡廉法规制度体系,不断提高反腐败法治化水平。

回首过去,展望未来,在推进中国特色社会主义政治发展的事业中,实现民主和法治建设二元价值取向选择的行政领导体制改革,任务艰巨,责任重大。党的“十八大”和十八届三中全会,为加快行政领导体制的重点领域和关键环节的改革攻坚,提供了难得的战略举措,十八届四中全会提出推进全面依法治国更是为行政领导体制改革提供有力的法治保障。当前,立足于全面建设小康社会的战略目标,努力建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型和法治型政府,从而为全面推进中国特色社会主义事业提供动力源泉与制度保障。

参考文献:

- [1]邓小平文选(第 2 卷)[M].人民出版社,1994:329.
- [2]中国共产党历次全国代表大会数据库.中国共产党第十三次全国代表大会报告[OL].<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65448/4526430.html>.
- [3]中国共产党历次全国代表大会数据库.中国共产党第十三次全国代表大会报告[OL].<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526368.html>.
- [4]胡锦涛.中国共产党第十八次代表大会报告[OL].<http://phycjy.pinghu.gov.cn/readnews.asp?id=3121>.