

论公民个人监督行政执法

□柳砚涛 仇婷婷

(山东大学法学院 山东 济南 250100)

摘要:公民个人监督行政执法的正当性来于人民主权原则和“一切权力属于人民”原则,有充分的宪法依据,符合法的运行轨迹和法治的意蕴。现有制度缺陷是视公民为“利己者”,监督行为被动滞后,监督重理念轻制度,监督渠道单一,与权利理论和复议、诉讼制度的关系亟待理顺。完善公民个人监督行政执法的制度应多方面拓展监督渠道,继续深入政务公开,激励公民监督热情,强化行政机关监督责任,适时建立公民监督组织。

关键词:公民个人监督;价值正当性;督政型监督

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2014.06.014

我国当下监督行政制度体系的重点面向以权力监督权力,该领域的立法较为完善。在人大监督领域,已制定《各级人民代表大会常务委员会监督法》;在行政监督领域,已有不少国务院部门以及省、市人民代表大会或人民政府完成了行政执法监督方面的部门和地方立法。相比之下,在以权利制约权力层面,无论是立法还是制度的完善性方面都相对滞后,而且已有制度主要集中在公民、法人或者其他组织作为直接利害关系人,以行政相对人、复议申请人、诉讼原告、当事人等身份依法提起陈述、申辩、异议、复议、诉讼等领域,至于公民个人作为“无直接利害关系者”如何监督行政,该项监督的价值与正当性来源如何,法律应该为此设计哪些路径,当下制度设计存在哪些需要完善之处等诸多问题,亟需相关理论阐释和制度分析。

一、公民个人监督行政执法的价值正当性分析

公民个人监督行政执法是公民监督权在行政权力领域的体现,其法律依据存在于宪法之

中,具有深厚的法理基础。

(一)监督权的法理基础是人民主权

公民监督行政执法植根于人民主权原则,从中国传统的“民本”思想中亦有迹可循,更是现行宪法关于“一切权力属于人民”原则的应有之义。公民监督权是公民权利与主权之间的纽带,是人民主权原则的必然要求。然而“公民”与“人民”毕竟为两个不同含义的概念,从“人民”主权推导出“公民”监督权确实有失周延。西方法学里,“公民”观念的历史远比“人民”悠久得多,亚里士多德认为“单纯意义上的公民,就是参与法庭审判和行政统治的人,除此之外没有任何其他的要求”^①,他将公民概念界定为有参政权的人,阐明了公民概念与城邦权力的紧密关系。在美国,宪法上的 people(中文译为“人民”)与 citizen(中文译为“公民”)之争直至宪法颁布 60 多年之后才得以平息,people 的含义逐渐被 citizen 所吸收^①。在中国,由于历史的原因,“公民”和“人民”曾长期混用,这也影响了对外文文献的翻译与理解。但现阶段探讨“公民”主权抑或“人民”主权与其

来稿日期:2014-09-01

基金项目:山东省社科规划重点项目(13BFXJ02)

作者简介:柳砚涛(1965-),男,山东大学法学院教授,博士生导师,法学博士;仇婷婷(1981-),女,山东大学法学院宪法学与行政法学博士研究生,山东政法学院讲师。

^①1841年伊利诺伊州参议员理查德·杨(Richard Montgomery Young)在美国参议院的一次演讲中,首次使用了“citizen(公民——作者按)”一词;美国宪法直到1868年通过的第十四条修正案才提到“privileges or immunities of citizens”(公民权——作者按);1857年,美国最高法院对“德雷德·斯科特诉桑德福”(Dred Scott v. Sandford, 1857)一案中,坦尼大法官宣示:“‘合众国人民(united people——作者按)’和‘公民(citizen——作者按)’这两个词是同义词,指的是同一样东西,两个词都形容政治人。”(尽管该判决用意在于否定黑人上诉于最高法院的权利)该判决参见[美]斯坦利·I.库特勒.最高法院与宪法:美国宪法史上重要判例选读[M].朱曾汶,林铮,译.北京:商务印书馆,2006:139-141.

说是法律问题,更不如说是一个选词问题。无论是中文还是英文,对“人民(people)”和“公民(citizen)”的区别使用都是逐渐清晰的。出于语言习惯的考虑,“人民主权”作为一个固定用词可以继续保留,但是其内涵则可以从抽象和具象的不同角度去考虑。为了说明主权是一个抽象的共同意志,可以继续使用“人民”主权的表述;如果要说明主权的真正享有者是由一个个具体、鲜活、平等的生命组成的人的集合体,则“公民”主权更为恰当。也正因为如此,人民主权理论才能将公民与主权联系起来。公民通过控制公权力的运作来实现对国家主权的享有,将政治权力的合法性根植于现实的公共意志之上。

然而主权毕竟是一个高度抽象的概念,在代议制国家中,人民主权只有具体化为公民享有选举、监督、罢免三项基本权利,才能避免人民主权的幻化。监督权是过程性权利,而选举、罢免权则是结论性权利,监督权有如粘合剂,将选举和罢免权这两个相对静止的权利紧密联系在一起。公民只有经历了权力监督的行为过程,选举和罢免的行为结论才具备合法性和正当性。缺乏监督跟进的选举将流于形式,而未经监督的罢免则背离民主原则。法国1794年热月政变结束了雅各宾派的统治,颁布了适应大资产阶级需要的1795年宪法(共和三年宪法)。该宪法基本否定雅各宾派民主精神、缩小了公民的权利^[2]。雅各宾派政权在政治和法律上的失败,权力失控难辞其咎。离开了民众的监督与支持,标榜民主的雅各宾派政权终于走向了专权并迅速退出历史舞台。人民主权的根基即在于公民对权力持续的监督与支持,在于公共意志对权力运行的持续关注。否则人民主权就极易停留于理念层面,幻化为不切实际的空中楼阁,被泛化、虚化甚至流为政治口号。其最终结果必然是因任何个体都难以成为“人民”,即每一个人都不是“人民”,从而使“人民主权”的制度化事实归零。立法、行政、司法三权中,面对行政权日益膨胀的现实,行政监督在整个权力监督体系中所占比重日益增加。行政权一旦脱离了公民的监督,政权的合法性将大打折扣。公民对权力尤其是行政权力的监督,是对人民主权基本原则在制度层面的具体落实。

中国传统文化中历史悠久的“权力监督”、“民本”思想和清末以来的“民权”思想,是建立当代中国公民监督权理论的宝贵思想遗产。《辞海》对“监督”一词解释有二:一是指检查督促,《后汉书·荀彧传》有云:“古之遣将,上设监督之重,下

建副二之任”,这句话在现在仍然很有现实意义,意为古时候派兵出外打仗,一般在最高统帅之侧设几名官员,负责监察督促统帅按皇帝的命令用兵;二是指旧时的官员,如清代设十三仓监督、崇文门左右翼监督,在清末新办的学堂里亦设监督^[3]。《现代汉语词典》对“监督”的解释也有两个方面:一是查看并督促;二是做监督工作的人^[4]。传统的“民本”的“民”并非限于政治意义,而是一个纯粹的法律概念,其指向社会中一个个鲜活的生命,是社会生活中的每一个人。“民可载舟,亦可覆舟”,“民本”思想固然没有上升到人民主权的高度,但却阐述了黎民之于政权的重要性。至清末民权思想开始传入我国,并将国民行使权利与国家兴亡联系起来。梁启超在《时务报》第9期撰文指出:“西方之言曰:人人有自主之权。何为自主之权?各尽其所当为之事,各得其所应得之利,公莫大焉,如此则天下平矣。……地者积人而成,国者积权而立,故全权之国强,缺权之国殃,无权之国亡。何为全权?国人各行其固有之权;何为缺权?国人有有权者,有不能令其有权者;何为无权?不知权之所在也。”^[5]传统的“权力监督”、“民本”思想和民国权利意识的觉醒,为论证公民监督权进行了必要的理论铺垫。

自俄国十月革命以来,共产党领导的政权都十分重视人民参与、监督国家行政事务。列宁曾指出,“委托代表机构中的人民‘代表’去实行民主是不够的。要立即建立民主,由群众自己从下面发挥主动性,有效地参与全部国家生活,而不要来自上面的‘监视’,不要官吏”^[6]。“所有人都参加国家管理,使所有的人暂时都变成‘官僚’,因而使任何人都不能成为‘官僚’”^[7]。在抗日战争和解放战争期间,中国共产党在建立和巩固根据地政权的过程中也形成了接受人民监督的良好传统。1945年7月,著名爱国民主人士黄炎培访问延安时,感慨一人、一家、一团体、一地方,乃至一国,都没有跳出“其兴也勃焉”、“其亡也忽焉”的周期率。毛泽东回答:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^[8]1950年4月,中共中央作出《关于在报纸刊物上展开批评与自我批评的决定》,要求“在一切公开的场合,在人民群众中,特别在报纸刊物上展开对于我们工作中一切错误和缺点的批评与自我批评”^[9]。新中国成立之后第一部宪法1954年《宪法》和现行《宪法》均载明“一切权力属于人民”、“人民是国家的主人”,尽

管“人民”一词极具集体意蕴,但不可否认作为“人民”之一员的公民个人或者“人人”也是权力的源泉和国家的“主人”。公民个人之于公权力的“高位”得以确立,这既是“公民监督”的理论基础,也是公民个人监督即作为行政行为的“局外人”以“主人”身份进行监督的前提。

(二)行政监督权的法律依据是宪法

监督权是代议制国家公民行使国家权力不可或缺的环节,正如卢梭所言,“执掌行政权力的人员,是人民的公仆而不是主人。他们的任命和撤换的最终权力掌握在公民的手中,并受到公民的监督”^[10],我国宪法及相关法律法规通过多个法条对公民的监督权予以规定。邓小平非常重视群众对领导干部的监督,他曾指出:“要有群众监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。凡搞特权、特殊化,经过批评教育而又不改的,人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免,要求他们在经济上退赔,并使他们受到法律、纪律处分”^[11]。我国现行《宪法》在明确公民选举权和罢免权的同时,通过第2条、第27条、第41条等条款对监督权加以规定,使监督权由应有权利转化为法定权利。《宪法》第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。……人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”;第27条第2款规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务”;第41条第1款规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”《宪法》的上述三个条款分别明确了公民监督权的性质、对象和内容:公民的监督权是宪法性权利;监督对象包括立法、行政、司法等一切国家机关和工作人员;公民监督权的具体内容包括救济型的申诉和控告权,也包括督政型的批评、建议权以及检举权^[12]。通过将近30年的立法和司法实践,公民对立法权的监督通过各级《人民代表大会组织法》、《选举法》、《立法法》等法律文件得以进一步的细化;公民对司法权的监督也借助相对严密的司法程序初步实现;公民对行政权的监督情况则相对复杂、相对滞后,有待加强。

目前公民救济型的行政监督,即对具体行政

执法行为的申诉、控告权,已经通过《行政诉讼法》和《行政复议法》及《信访条例》初步实现了由法定权利向实用权利的转化,具体监督方式包括公民、法人或者其他组织作为行政执法行为的直接利害关系人以行政相对人、复议申请人、诉讼原告、当事人等身份依法提起陈述、申辩、异议、复议、诉讼等。但是公民督政型行政监督的制度现状不容乐观,督政型监督是公民对行政主体和行政行为的批评、建议、检举权,是公民以行政执法行为“局外人”的身份对行政行为的监督。目前这个领域的相关立法和制度还很不完善,权利存在形态仍停留在法定权利领域,尚未形成具体成熟的监督方式。这也是本文的主要研究对象,为表述方便,笔者将其称为公民个人监督行政执法。二者虽然均秉持“以权利制约权力”的思想,但存在下述诸多不同:第一,身份不同。前者身为行政执法行为的行政相对人,是行政执法行为效果的直接承受者;后者是行政执法行为的“局外人”,不直接承担该行政执法行为的后果。第二,目的不同。既然前者是行政执法行为相对人,那么其监督行政执法行为的目的亦指向自身,即在于消除不当、违法的行政执法行为对其带来的利益减损;而后者的目的则在于消除不当、错误的行政执法行为对他人以及社会公共利益产生的不良影响。第三,地位高低不同。前者公民是行政执法行为的相对人、承受方;而后者公民则以主权者和国家主人的姿态出现。第四,权利不同。前者是基于《行政诉讼法》、《行政复议法》的程序性权利;而后者则是基于人民主权原则和一切权力属于人民,是经由宪法确认的公民基本权利。第五,程序不同。前者主要借助行政诉讼程序和行政复议程序实现;后者的具体程序虽尚不完善,但能够确定的是,该程序不同于诉讼程序和复议程序,并且可以与立法监督、司法监督以及媒体监督结合使用。第六,救济途径不同。前者包括维持、撤销、决定限期履行、确认违法、责令重新作出等,均指向具体行政行为;后者监督对象多样化决定了救济途径也应多样化,不仅对某一个具体行政行为进行合法性评价,也对某一类行政执法行为甚至是抽象行政行为的合法性以及合理性进行评价。通过比较可看出,后者监督行为具有直接敏锐、监督活动不受国家机关制约、监督体系具有延展性和包容性等显著优势^[13]。目前公民行政监督领域内公民个人监督制度和法律的缺失,使公民行政监督权在救济和督政两个领域展现出不同的权利存在形态,如果任由这种

不均衡的现状发展下去,将有损公民行政监督权的完整性,长此以往将会影响到国家权力的健康运行,最终损害人民当家作主的主人翁地位。

(三)行政监督权的目的是实现行政法治

公民监督行政执法符合法的运行轨迹和法治的意蕴。国家秩序的稳定有赖于公民对政治的参与程度,公民对国家事务的关心程度决定了权力运行能否朝着正确方向推进。美国前总统杰斐逊也认为,“(在代议制共和国里)人民是公权的唯一可靠的宝库”,“假如他们一旦不关心公共事务了,那么你(指爱德华·卡林顿上校——作者注)和我,以及国会和州议会、法官和州长,都要变成豺狼了,这似乎是一般天性的规律”^[14],“构成一个国家或社会的人民是那个国家中一切权利的源泉”,“任何政府如果单纯托付给人民的统治者,就一定蜕化。所以,只有人民本身才是政府的唯一可靠的保护人”^[15]。现代国家公民通过民主程序推选出公民代表进而选举组成国家机关,以此间接行使立法、行政、司法等国家权力。考虑到公权力一经成立即有被滥用的风险,权力之间必须形成有效制约,即为“权力制衡”理论。然而孟德斯鸠认为“以权力制约权力”的分权理论的最大局限在于,“它只考虑到国家内部权力的制约,而没有考虑到对国家权力这个巨大权力本身的制约才是权力制约问题的终极目标”^[16]。孙中山先生也认为,代议制度只给了人民一个“发动”的权力,即“选举权”,人民缺少控制政府的“拉回来”的权力,导致“政府过于专横,人民没有办法来管理。不管人民是怎么样子的攻击,怎么样颂扬,政府总是不理,总是不能发生效力”^[17]。公民将管理国家事务的权力委托给国家机关并非一次性、单向度,而应当是伴随着持续的监督和控制。美国前总统杰斐逊曾言:“在代议制共和国里,人民是统治者的唯一监督人,公民并非只是在选举的那一天,而是每天都是国家事务的参与者和管理者。”^[18]这一监督过程无法借助权力内部的制约来实现,必须追根溯源至公权力的授权来源——公民权利,即通过权利来制约权力。唯此,政府和公民之间才能形

成双向的、稳定的管理——监督运行模式,诚如美国“宪法之父”麦迪逊所指出:“人民是天使就不需要来管束,政府是天使就不需要监督,既然人民和政府都不是天使,那么人民就需要政府来管束,政府就需要人民监督。”^[19]现代法治国家不仅重视权力的合法性根基,更重视权力运行过程的监控。评价权力运行的标准无他,唯有公共意志。美国前总统杰斐逊说过:“民意是我们政府的基础,所以我们先于一切的目标是维护这一权利。”^[20]杰斐逊在两百年前作出的上述结论今天仍然适用。民意不仅是一个抽象的概念和指标,更应当是公民真实意愿的汇集和表达。在行政执法领域,公民个人监督行政执法的过程,就是评价行政执法行为的法律依据、方式方法、执法效果的过程,公共意志亦藉由此过程得以直接表达并反馈至行政执法主体。行政权力的行使与公共意志形成互动,将有利于推动法治进程。

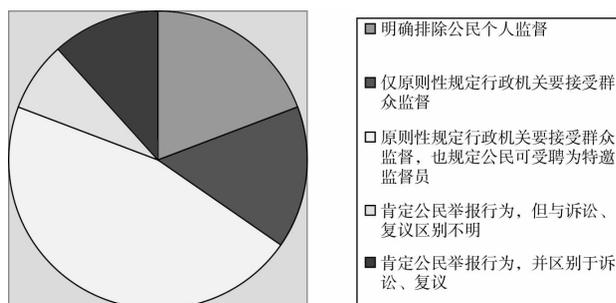
二、当下公民个人监督行政执法之制度缺陷

随着我国国家权力运作的日益法治化,行政执法监督逐渐受到行政主体和公民的重视。不少地市陆续出台法规或规章对行政执法监督加以规定,公民个人监督行政执法的立法和制度也迎来了发展机会。笔者以“行政执法监督”为关键词,在互联网上通过搜索引擎检索到的25部安徽、山东、甘肃等省和济南、淄博、合肥等市的地方性法规和政府规章。全部25部法律文本明确表示行政执法监督的主体是行政机关,公民参与行政执法监督的程度各不相同。有4部法律文本没有对公民参与行政执法监督进行任何规定,将公民监督完全排除,占总数的20%^①。剩余21部皆涉及到公民参与行政执法,其中仅原则性规定行政机关要接受群众监督有4部,占总数的19%^②;原则性规定监督机关应接受公民举报、投诉,同时规定公民可以受聘为行政执法机关特邀监督员的(《云南省行政执法监督条例》中称为法制警察)法律文本有12部^③,占总数的57%;有2部法律文本列举了公民可以投诉、举

①分别为:《广东省各级人民政府行政执法监督条例》、《内蒙古自治区行政执法监督条例》、《合肥市行政执法监督规定》、《淄博市行政执法监督规定》。其中《淄博市行政执法监督规定》第12条虽然规定“法制工作机构根据监督工作的需要,可以聘请具有专业知识、技术的人员参加调查工作”,但公民并非行使监督权,而是应监督机关的要求为其提供专业意见,故亦不计入。

②参见《海南省行政执法和行政执法监督规定》第8条、《宁夏回族自治区行政执法监督条例》第4条、《湖北省行政执法条例》第44条、《重庆市行政执法监督条例》第13条、《青岛市行政执法和行政执法监督规定》第46条。

报的行政行为,但是没有进一步说明其与可诉行政行为的区别,投诉、举报对象与诉讼对象存在交叉^②,占总数的9%;只有余下的3部法律文本初步对公民个人监督与行政复议、行政诉讼区别开来^③,占总数的14%,其中《四川省行政执法监督条例》和《黑龙江省规范行政执法条例》更是将行政机关制定的地方政府规章的合法性纳入到公民个人监督的范围内^④。对上述法律文本仔细研究之后,笔者发现公民个人监督行政执法的制度仍有诸多不足。



(一)否认公民“利他性”监督行为

这25部法律文本对行政执法监督主体的表述相当一致,监督主体就是行政机关,“公民、法人、其他组织对行政执法活动的监督依照有关法律、法规的规定进行”,有关言外之意行政执法监督“就是人家行政机关内部的事”。宪法确认的公民监督权被简单等同于行政复议、行政诉讼和信访,公民个人监督行为尚未获得制度认同^⑤。行政复议和行政诉讼制度要求,公民只能以“行政相对人”的身份作为“当事人”对“涉己”的行政行为提起申诉或控告,堵塞了公民“利他性”行政执法监督的道路。

然而,该现象背后隐藏着深层次的认识误区,公民的监督意识和行政机关接受公民监督的意识都有待提高。受传统的权力崇拜观念影响,公民对行政权力普遍持敬畏态度,对行政执法行

为趋向于服从;而行政主体民主意识、服务意识淡薄,也把公民服从行政管理视为理所应当。没有摆正公民权利对公权力的优先地位,甚至将公民权利和行政权力对立起来。即使是行政执法行为违法或不当,那也是权力机关内部的事,要么行政机关自查自纠,最多是由同为国家机关的司法机关予以纠正。在行政监督机关看来,公民的行政监督诉求是利己的,通过行政诉讼和行政复议即可解决各级行政官员对公民主动参与、监督行政执法的重要性认识不够充分的问题,不仅对“利他性”公民个人监督行政行为缺乏重视,更是存在害怕、误解公民监督的心理。于是才有了互联网上流传甚广、令人错愕的诸如“跟政府作对就是恶”、“我是市政府的,我就是王法”等“官员雷人语录”。

笔者还发现,即使是对公民参与行政执法有所涉及的21部法律文本,有关公民监督的规定无论是数量上还是细致程度上均远远低于有关行政监督机关专门监督的规定,这也足以说明法律文本制定者对“利他性”的公民监督重视程度不够。美国学者萨托利认为“只有当受治者同治者的关系遵循国家服务于公民而不是公民服务于国家,政府为人民而存在而不是相反这样的原则时,才有民主制度存在”^[21]。随着国家决策的日益民主化和公民权利意识、公民意识的觉醒,公民主动参与、监督国家事务尤其是行政事务的积极性不断提高,“一个自主的公民会希望成为一个共同体的主动的、复杂的参与者”^[22],而不再仅仅满足于自身利益遭受直接损害时通过复议或诉讼行为“止损”。以公民帮助执法行为为例,公民监督不会导致行政权力执行力和执行效果的下降,反而将有利于保护公权力的正常运行。

退而言之,公民的“利己”心态是人性使然本身无可厚非,在充分民主的社会环境中,每个公

①分别为:《安徽省行政执法监督条例(2006年修正本)》、《山东省行政执法监督条例(草案会签稿)》、《贵州省行政执法监督规定》、《甘肃省行政执法监督条例》、《江西省行政执法监督条例》、《辽宁省行政执法监督规定》、《云南省行政执法监督条例》、《浙江省县级以上人民政府行政执法监督条例》、《济南市行政执法监督员制度实施细则》、《长沙市行政执法监督条例》、《汕头市行政执法监督条例》、《徐州市行政执法监督条例》。

②参见《河北省行政执法和行政执法监督规定》第6条、《沈阳市行政执法监督规定》第14条。

③参见《黑龙江省规范行政执法条例》第32条、《四川省行政执法监督条例》第31条、《哈尔滨市行政执法监督规定》第27-29条。

④《四川省行政执法监督条例》第26条规定:“公民、法人或者其他组织向有管辖权的行政执法监督机关反映行政机关制定的规范性文件违法的,行政执法监督机关应当进行审查,并告知审查结果。”《黑龙江省规范行政执法条例》第31条规定:“行政机关发布的规范性文件违法或者存在其他问题的,任何单位和个人都有权向负责该文件备案审查的政府法制机构反映。接到反映的政府法制机构应当在30日内依法处理。”

⑤参见《哈尔滨市行政执法监督规定》第27条。

民“利己”的行为选择实质上就是公共意志的汇集,也就事实上具备了“利他”的行为效果。加之随着行政权力逐渐深入公民生活的方方面面,行政执法行为与公民之间即使不存在直接利害关系,也难以避免各种千丝万缕的联系。这更进一步模糊了公民对行政执法行为“利己”与“利他”的界线。这得益于公民参政意识和公民意识的觉醒,同时更要求行政机关及时修正对公民监督“自利性”认识并给予制度回应,这也正是当下公民个人监督行政执法制度最为缺乏的。

(二) 监督行为被动滞后

通过统计可知,现有监督机制的主要监督对象是违法、不当的行政执法行为。所有25部法律文本中只有2部将抽象行政行为的合法性纳入公民监督行政的对象范围内,其他23部法律文本仍然将监督对象限制在具体行政行为范围内。这个现状短期内不发生变化,公民监督是事后监督的现状将继续维持。从公民监督具体行政执法的方式上考虑,无论是督政型的批评、建议、检举还是救济型的申诉、控告,都以特定损害的发生为监督起点,至于该损害是直接指向监督人,还是影响到监督人以外的其他人,均不影响该损害结果已经发生的事实。故公民对违法、不当的具体行政行为的监督只能是事后监督。从具体行政行为的可预测性上考虑,具体行政行为虽然以法律法规为依据,其行为效果的确具有一定的可预测性,但是在行政自由裁量权的运用愈加普遍、裁量幅度愈加宽松的大背景下,加之新型行政执法方式的不断涌现,具体行政行为的可预测性日渐下降。甚至即使具体行政行为已经做出,但由于缺乏先行政行为对后行政行为的拘束力,已经生效的行政行为仍有可能被推翻或改变,此种情况行政相对人完全无法事先预测,更不可能事先防范。

在对法律文本统计的过程中我们还可以发现,公民监督行政执法的行为,无论是批评、建议、检举,还是申诉和控告,都需要借助行政机关或司法机关才能得以实现。批评、建议和检举行为需要行政监督机关的答复,申诉和控告则首先要跨过法院和行政复议机关受理的关口。所以两种公民监督方式即使是由公民本人发起,但在流程上的控制权完全掌握在行政机关和司法机关手中。在庞大的国家机器面前,公民个人愈发弱小和被动。更极端的一种情况是,当专门的行政监督机关主动发起对行政机关及工作人员的监督时,应监督机关的要求,公民的监督权更是变身为无条件配合监督机关调查的义务。公民的此

种监督行为甚至不是由公民本人发起的,其被动性更是暴露无疑。

除上述原因外,公民监督行政的被动性与公民知情权的享有程度、政府政务公开的程度也有密切关系。近几年来,有关政务公开的法律法规陆续制定出台,但是政务公开的总现状仍不容乐观。有的地方对政务公开的对象和范围任意打折扣或设置不必要的门槛,有的国家机关对国家机密的认定过于随意,还有地方或部门对公民申请公开的事项敷衍了事。这都导致公民虽然有监督意愿却“不能”监督。政务公开是公民切实行使监督权的前提条件,这由我国社会主义的国家性质决定,符合民主政治的要求。“没有任何东西比秘密更能损害民主……在当前群众时代的社会中,当政府在很多方面影响每个人的时候,保障人民了解政府活动的权利,比任何时代更为重要”^{[23]959-960}。美国约翰逊总统在1966年7月4日签署情报自由法时发表的声明中宣称:“在国家安全许可的范围内,人民能够得到全部信息时,民主政府才能更好地运行。……在这个社会里,人民的知情权应受到重视和保护。”^{[23]959}只有公民的知情权得以良好的落实,才能激发公民参与社会管理、监督行政执法的热情。

(三) 公民个人监督重理念轻制度

公民的监督权是经由《宪法》确认的公民基本权利,但是有关监督权的制度保障和法律规范还很不完善。在国家立法层面,公民个人监督权的规定仅见于《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,而且只涉及第9条、第42条两个法条,其中第42条是将公民界定为配合专门调查的义务人,对于宪法第42条公民监督权的细化没有任何意义。虽然许多省市已经陆续根据宪法第27条和第41条的相关原则性规定制定了下位法,但是法律位阶不高,多为部门规章和省、市级地方性法规、政府规章,与监督权的重要地位极不相符。而且不同法律文本对公民个人监督的规定各有不同,制度认同度偏低,不利于法制的统一。法律细化的程度也远远不够,如缺乏对监督主体的保护制度和激励制度,对受理公民监督请求的专门行政监督机关怠于履行监督职责的惩处措施也没有相关规定。这导致公民个人监督重理念而非制度,而制度规定又多流于形式,监督效果较差。

(四) 公民个人监督渠道单一

目前,公民的个人监督行为仍然限于个别公民的自发状态,没有形成独立运作的公民监督机

构。即使偶尔形成规模较大、参加人数较多的公民个人监督,也很难在内部形成稳定有效的组织机制和协调机制,无法将众人的监督诉求进行整合,监督难见实效。此外公民监督诉请能否实现必须依赖受理公民监督诉请的相关机构,若受理机关怠于履行监督职责,公民一方对此也是束手无策。这都导致公民强烈的监督意愿和最终的监督结果之间没有必然联系。

宪法和相关法律规定,公民可以针对任何国家机关及其工作人员的违法、不当行为,提出批评、建议,也可以向专门的举报受理中心检举,有不少省市还增加了受聘担任社会监督员的新监督方式。公民监督的渠道似乎不少。但实际情况是,由于法律法规对这些监督渠道没有进一步的规范和解释。这导致监督程序不明确,受理公民监督诉求的国家机关法律责任不明确。公民的监督意愿和监督动力往往就在各级各类监督机关之间互相推诿敷衍的过程中消耗殆尽。

(五)与权利理论以及复议、诉讼制度的关系亟待理顺

本文在第一部分重点论述了公民监督权的宪法权利本质。公民的监督权是一种权利而非义务^[24],而且是一项经由各国宪法普遍认同的重要的宪法权利。但是在已有制度中,公民的监督行为似乎呈现出被义务化的现状,例如《黑龙江省规范行政执法条例》第29条第4项和第33条第2款的规定:“行政执法层级监督可以通过下列方式进行,有关单位和人员应当协助和配合:向社会各界和行政管理相对人进行调查”;“行政执法监督需要新闻单位或者社会各界支持和配合的,有关新闻单位以及公民、法人和其他组织应当予以支持和配合”^①。这样的表述极易引起对公民个人监督行为性质的混淆。

公民对行政行为的监督可以控告和申诉,也可以批评、建议和检举。从学理上出于研究方便考虑,我们可以将其分别称之为救济型的监督和督政型的监督。但是在现有的法律文本中,行政诉讼、行政复议和公民个人监督之间如何划分监督范围缺乏明确的规定,个人监督与诉讼、复议之间的关系,究竟是前置程序还是后置程序,抑或可供监督人自行选择,没有明确的规定,制度之间是否存在衔接关系也没有明确。

较之于传统的批评、建议、检举方式,众多法律文本不约而同地选择了新的公民个人监督方

式,即由行政监督机关聘任行政监督员参与由行政机关主导的行政监督,这是公民监督行政执法方式的创新。普通公民受聘为监督员后,既增强了公民监督的责任心,也强化了监督效果。但投诉、举报方式未能有效加强的同时,监督员制度究竟能在多大程度上改善公民个人监督的现有落后局面仍是未知。

三、公民个人监督行政执法之制度完善路径

目前公民个人监督行政执法的制度很不完善,但是经过多年的法治宣教,公民的监督意愿十分强烈。从近年来辽宁本溪市出现的“以检举揭发贪官的腐败行为为己任”的“职业举报人”(有人称之为“自由举报人”),到层出不穷的“网络反腐”事件,均突出反映了公民高涨的监督意愿与缺乏成熟的监督方式之间的矛盾。我们必须抓住这个契机,重新认识公民的监督权,尤其是公民个人监督行政执法的宪法权利属性,全面完善和细化相关法律制度,落实相关主体的法律责任,借助普通公民的力量加速提高我国的行政法治化水平。在细化制度之前必须首先统一对公民监督的性质认识,厘清公民监督是“自下而上”还是“自上而下”的监督的疑问。回答这个问题应当回到公民监督的理论源头——宪法文本中。监督权和选举权、罢免权一起构成了代议制国家公民行使国家权力的基本运行模式,根源于国家的民主性,确保国家权力的运行符合公共意志。“作为一种自下而上的监督形式,它是一种非国家性质的监督,一般不具有严格的法律形式,也不具有法律强制性的后果,但公民监督是整个国家监督体系中的重要组成部分,它直接体现了民主监督的本质,体现了人民民主”^[25]。毫无疑问,公民的个人监督行为,不仅是公民的权利,而且是重要的、无可替代的宪法权利,对国家权力终极意义上的监督,必须牢固掌握在公民手中。因此为了行政法治和国家稳定,有关公民个人监督权的制度必须持续且大力加强。

公民个人监督权指向国家机关及其工作人员行使权力的行为,国家机关接受公民的监督是其宪法义务。拓展监督渠道不仅应从公民监督方式多样化的角度考虑,也可以转换思路,从国家机关接受公民监督的方式多样化的角度入手。积极尝试电视问政、政务面对面、公开电话、监督电话、纳谏窗口、廉政信箱、听证会等多种方式。在这

^①亦可见《哈尔滨市行政执法监督规定》、《贵州省行政执法监督规定》。

方面,其他国家已有很多成功做法。例如英国的“诉愿窗口”和各类监督专员、日本的行政相谈或行政对话、法国的行政调解专员、美国的检举制度,以及某些国家和地区不时开展的廉洁运动、廉政风暴、净手运动等,另外,日本有些报纸设有“意见广告”栏,它是政治内容为主的非商业性广告,公众只需出钱就能够在报纸上陈述自己的意见,争取社会舆论的支持和同情,实现公民监督^[26]。

(一)借鉴他国成功经验,多方面拓展监督渠道

其一,借助新闻媒体的交互平台,尝试例如电视问政和政务面对面的交流方式,促使行政机关与公民进行直接高效的意见交流,将公民的监督诉求和行政机关的回应实时通过媒体公布,可以很好地提高公民个人行政监督的效果。有些地市已经开始尝试这些做法,实践证明收效显著。其二,借鉴荷兰在政府设司法总监和议会督察员两种专职监察官员,接受和审理普通公民对官员与公务员的举报的做法,打通公民监督与立法监督和司法监督的通道,建立完善公民个人监督与人大监督、司法监督的适当联系,建立人大监督专员制度^[27]。其三,参照日本监察机构设立“公益举报窗口”的做法^[13],在检察机关设立“公益举报室”,为公民的检举行为提供多样化的检举方式,公民既可以选择直接来访,也可以选择来电、来函、传真、邮件等间接方式进行举报。为保障举报者的人身安全,在检察院内部设立举报人保护制度。

(二)继续深入政务公开,为公民监督提供方便

列宁曾经说:“没有公开性而来谈民主制度是很可笑的”^[28]。鉴于政务公开和知情权对公民监督行政执法的重要意义,有必要继续强化听证制度。目前立法听证已经开展得较为广泛,接下来应当将听证制度继续拓展至人大监督、质询行政机关具体工作的场合。人大还可以就讨论、说明特定社会焦点问题定期或不定期地召开听证会,并向所有公民开放。

除了继续强化听证制度之外,还可以在中央和地方行政机关推广政府发言人制度,便于对媒体和民众所关心的问题予以回应和解答,对公民监督行政机关的执法行为提供极大方便。目前已有部分省市开始尝试该制度。另外,经过近几年的实践验证,针对各种突发事件设置专门的发言人,实时对外发布调查结果和事态进程的做法也值得推广。

(三)激励公民监督热情,强化行政机关监督责任

为适应市场经济规律,可以引入货币奖励的方式,设置公民监督奖励基金,进一步激发公民

个人监督的积极性和主动性。对公民监督行政行为为违法或不当的事实一经查实,即向监督人发放适当的货币奖励。在发挥公民监督行为“他利性”的同时,为监督行为附加与其“他利性”价值相匹配的“自利性”收益。另外,也可以使发放奖励基金与推动行政公益诉讼同步结合进行,将公益诉讼的公益赔偿金抽出一定比例作为公民的奖励基金。

为强化公民监督行为的效果,应规定行政机关及时对公民个人监督诉求的信息进行反馈。公民实名监督的,应以书面形式说明理由并送达公民本人;公民匿名监督的,应以书面形式公开说明理由。同时应规定行政机关对公民监督进行回应的期限和相关法律责任,强化当下制度设计中“行政机关应当采纳合理意见”的要求,附之以拒绝采纳合理化建议的法律责任。

(四)建立公民监督组织,落实机构与人员保障

若要从根本上改善、激发公民的监督动力,优化公民监督效果,应当加强公民监督的组织化程度。美国各州、市、县成立了很多由离职的政府官员和社会名流牵头的民间团体和组织,他们对立法、司法和行政机关进行密切监督,实行会员制,经费主要靠会费和社会赞助。通过会员收集公众对政府的意见,或去议会游说,对立法提出批评和建议;或观摩法庭,监督审判是否公正公平;或检举揭发公务员的失职、渎职和腐败行为,对政府工作进言献策,可以组织会员上街游行,或将掌握的情况在新闻媒体上公开披露^[29]。前苏联学者马诺辛等人认为,独立的人民监督相比较行政内部监督具有明显的监督优势。

公民与公民之间可以结成独立的监督组织,即非政府组织。这要求国家进一步放松对非盈利性社会组织的成立门槛。公民监督的组织化程度与公民意识、自治意识以及实际监督效果呈正比关系。从人员的组成和遴选上,不宜设置过多障碍,而且应经过民主选举方式而非行政监督机关指定的方式产生。马诺辛等认为,人民监督机关体系的基础是人民监督小组和人民监督岗位。先进的和最权威的工人、农庄庄员、职员、大学生等经选举担任其成员,他们可以是党员,也可以是非党人士。同时他也认为公民监督与行政机关监督相结合可以充分发挥公民监督的优势,但是公民监督组织的独立性必须始终坚持,“在人民监督机关的活动中,国家监督与企业、集体农庄、事业单位和组织中劳动群众的社会监督相结合。人民监督的突出特点是它的任务非常全面、普遍

和广泛”^{[30]238-239}。只有始终坚持独立的监督地位,才能保证监督权的广泛性,“人民监督机关享有广泛的权利。它有权要求企事业单位的领导人和公职人员,以及各部、各主管部门提交必要的文件和材料;听取他们的报告和说明;审查经济财政活动,进行生产技术鉴定”^{[30]239}。为了进一步的强化公民监督效果,马诺辛甚至认为还应赋予公民监督对过错人施加强制措施的权力,使其具备一定的权力属性,“人民监督机关有权消除已发现的违法行为及防止新的违法行为的发生,并对过错人适用各种强制措施,这一点具有重大意义”^{[30]239}。

结语

公民个人监督行政执法是公民的宪法权利,是督促行政机关依法行政的重要保障,更是社会主义国家人民当家作主的主人翁地位的制度体现。“一切权力属于人民”不应只是一句口号,更应当通过制度予以具体化,尽快建立健全公民个人监督行政执法的相关制度,是保障广大人民群众参政议政的利器,也是建设法治国家的内在要求。

参考文献:

- [1] 亚里士多德.政治学[M].颜一,等译.北京:中国人民大学出版社,2003:72.
- [2] 应克复等.西方民主史[M].北京:社会科学出版社,1997:431.
- [3] 辞海·语词分册(上册)[M].上海:上海辞书出版社,2003:478.
- [4] 现代汉语词典[M].北京:商务印书馆,2001:614.
- [5] 王人博.宪政的中国之道[M].济南:山东人民出版社,2003:87-88.
- [6] 列宁全集:第29卷[M].北京:人民出版社,1985:270.
- [7] 列宁全集:第31卷[M].北京:人民出版社,1985:105.
- [8] 黄炎培.延安归来[M].北京:文史资料出版社,1982:148-149.
- [9] 马齐林等.中国共产党执政四十年[M].北京:中共党史资料出版社,1989:13.
- [10] 卢梭.社会契约论[M].何兆武,译.北京:商务印书馆,1987:36.
- [11] 邓小平.邓小平文选(1975-1982)[M].北京:人民出版

社,1983:332.

- [12] 陈党.宪政视野下的公民监督[J].苏州大学学报(哲社版),2008(2).
- [13] 王春英.论西方国家公民对政府的监督与制约[J].北京行政学院学报,2011(5).
- [14] 菲利普·方纳.杰斐逊文选[M].王华,译.北京:商务印书馆,1963:51-52.
- [15] 资产阶级政治家关于人权、自由、平等、博爱言论选录[M].北京:世界知识出版社,1963:58.
- [16] 周蔚.社会制约权力——市民社会中权力制约模式的选择[J].理论观察,2008(5).
- [17] 孙中山全集:第9卷[M].北京:中华书局,1986:340.
- [18] 杰斐逊文选[M].朱曾汶,译.北京:商务印书馆,1963:51.
- [19] 汉密尔顿等.联邦党人文集[M].程逢如,等译.北京:商务印书馆,1982:264.
- [20] 杰斐逊集:下卷[M].刘柞昌,等译.北京:三联书店,1993:1325.
- [21] 萨托利.民主新论[M].冯克利,等译.北京:东方出版社,1993:38.
- [22] 恩新·F.伊辛,布雷恩·S.特纳.公民权研究手册[M].王小章,译.杭州:浙江人民出版社,2007:11.
- [23] 王名扬.美国行政法:下[M].北京:中国法制出版社,1995.
- [24] 李勇,梁清华.论公民的宪法义务[M].济南:山东人民出版社,2008:255.
- [25] 朱光磊.当代中国政府过程[M].天津:天津人民出版社,2002:251.
- [26] 尤光付.中外监督制度比较[M].北京:商务印书馆,2003:353-354.
- [27] 程竹汝.完善和创新公民监督权行使的条件和机制[J].政治与法律,2007(3).
- [28] 列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:347.
- [29] 侯志山.外国行政监督制度与著名反腐机构[M].北京:北京大学出版社,2004:120.
- [30] B.M.马诺辛等.苏维埃行政法[M].黄道秀,译.北京:群众出版社,1983.

(责任编辑 王玲玲)

Abstract Stemming from the people's sovereignty principle, the legitimacy of citizen's individual supervision over administrative law enforcement has a sufficient constitutional basis and is in line with the implication of the rule of law. There are some defects in the current system concerning citizen's individual supervision over administrative law enforcement, such as, seeing citizens as selfish individual, the overseeing is passive lag and is behindhand, stressing overseeing ideas and neglecting overseeing system, the single mode of supervision and the fuzzy relations among the right theory, the administrative review system and the litigation system. It is necessary for improving citizen's individual supervision over administrative law enforcement to expand channels of supervision, to make government affairs more open, to inspire citizen the enthusiasm of supervision, to strengthen the administrative responsibilities of governments and to establish timely citizen oversight organizations.

Key words citizen's individual supervision; value legitimacy; administrative supervision