

试论中国行政监督机制的困境与对策^{*}

蔡林慧

内容提要:对行政权力的有效规制是近现代国家治理的应有之意。新中国建立以来,特别是改革开放以来,中国的行政监督机制取得了很大进展,然而仍存在许多不足,特别是运转效率低下。这种低效运转主要源于其惯有的结构功能困境。其中,结构性困境表现为基于当代行政权力扩张而导致的监督主客体间关系倒置,及监督主体内部架构的失衡;而委托—代理机制的失效与监督体制的制度缺陷则是功能性困境在内外两个维度上的显现。解决行政权监督机制的结构功能困境应坚持全局思维。

关键词:行政监督;结构性困境;功能性困境

众所周知,基于社会发展和公共问题增加而产生的行政权力扩张在世界范围都极为普遍,随之而来的权力失范问题也日益凸显,对行政权力进行必要的规制,防止其越界运行,是现代国家治理的题中应有之意。

就中国而言,近年来党和政府对行政监督^①问题持续关注。中共十六大指出:“要加强对权力的制约和监督”,“重点加强对领导干部,特别是主要领导干部的监督”。十七大更以确保权力正确行使,让权力在阳光下运行为目标,从制度、程序、权利等多个维度提出完善行政监督的具体思路。尽管如此,行政监督本身的复杂性与当前中国社会的深刻裂变纠结在一起,形势并不乐观。

目前学界关于行政监督的研究尽管较为丰富,但基本囿于“以权力制约权力”,“以道德制约权力”,“以法律制约权力”,“以社会制约权力”等单一模式,所谓的“合力监督”又因缺乏有说服力的理论框架而停留在设想中,因此构建各监督要素为一体的新的分析框架十分必要。本文拟从结构和功能两个维度探究我国行政监督机制存在的困境和解决路径。

一、中国行政监督机制的结构性困境

行政监督机制的结构是指监督系统内相互作用的诸要素,按照特定规则,履行特定功能的制度安排。一个良序运转的监督机制必然拥有权责清晰、分工明确、制度严密、功能稳定的内部结构。中国行政监督机制的结构性困境主要体现为监督系统诸要素间的结构性紊乱,即某些情况下监督主客体间关系的倒置与监督主体内部架构的失衡,二者本质上都源于当代行政权力的过度扩张。这是因为:首先,行政权力是公共性与自利性的统一。行政权力的“公私”之争由来已

* 基金项目:国家社会科学基金项目“中国行政监督体系的完善和发展研究”(09BZZ013)。

① 行政监督有狭义和广义之分。狭义的行政监督是指行政机关内部上下级之间,以及专设的行政监察、审计机关对行政机关及其工作人员的监督。广义的行政监督泛指执政党、国家权力机关、司法机关、新闻媒体和人民群众对国家行政机关及其工作人员的监督。本文所述的行政监督属于广义的概念。

久,20世纪80年代公共选择学派的兴起更是将人们对行政权力公共性的质疑放大到了极致。目前来看,行政权力兼有公共性和自利性已是学界共识,在实际运行过程中,自利动机的存在有可能左右权力行使的方向,使之偏离公共轨道而落入逐利的俗套,而这往往是行政权力摆脱各种羁绊,不断寻求扩张的深层动因。其次,行政权力是边界性与扩张性的统一。鉴于行政权力扩张所带来的种种风险,各国多为行政权力运行设置边界,以防止其无限膨胀。然而现代社会的发展使得政府的政治系统输出功能加大,行政职能大大拓展,行政权力自然如影随形般随之不断渗透和扩张。与基于自利动机而衍生的行政权力扩张不同,以职能履行为名的行政权力扩张更容易获得人们的谅解,但在现实当中,二者的界限并不清晰。第三,行政权力是执行性与自由裁量的统一。行政组织在国家政治系统中的地位和作用决定了行政权力的行使应以执行性为重要特征,然而公共事务的复杂多变又在客观上要求行政权力的运行具有一定的弹性,即行政自由裁量权,这就为行政权力的扩张与滥用打开了方便之门。

当然这种情况在不同的国家具有不同的形式和内容。尽管按照我国的制度设计政府由人大产生,向人大负责,受人大监督,在整个行政监督体系中,人大监督是非常重要的一环。但是,由于种种原因,政府行政权力产生之后,很容易扩张,造成行政监督主客体关系的逐渐倒置。众所周知,中国的宪法不仅明确规定了行政权与司法权之间的分立,而且强调司法机关有权审查行政机关的具体行政行为是否合法。但在实践中,行政机关干涉司法机关行使监督权的现象仍时有出现,这与中国司法机关的运行制度有密切的关系:一方面,人民法院和人民检察院在工作关系上受上级法院或上级检察院的垂直领导,但从财政来源上看,却受地方财政的支配,财权受制于地方政府成为司法监督的最大软肋;另一方面,作为地方司法机关,需要同时向地方人大负责,受地方人大的制约,而地方人大则因为行政权力的侵蚀,在某种程度上体现着地方政府的意志,这就有可能导致司法机关在行使监督权时,迫于政府和人的双重压力而无法独立运作。

行政监督结构性困境的另一表现便是监督主体内部架构的失衡。从动态的行政监督运行过程来看,学界盛行的各种多元结构理论均难以超脱实践中的“专业化机构监督”框架。这是因为,行政权力运行的权威性、广泛性及随行政职能扩张而不断膨胀的行政自由裁量空间,决定了分散的个体监督难成气候,无论是社团主义者鼓吹的公民个人监督还是被誉为“开启一扇明亮之眼”的舆论监督,在集权传统和体制转轨双重语境下的中国,短期内都难有建树,以组织化的专门机构来担当行政权力监督的重任是最为现实和理性的选择。

在中国,依宪法和法律规定有权对行政权力进行监督的有党委、人大、民主党派、政协、行政监察机关、司法机关、工、青、妇等多个机构,然而监督主体多元化并未带来监督效能的大幅上升,反倒屡屡陷入漏监、虚监的泥沼不可自拔。一方面,强势的行政权力严重侵蚀了一些监督主体的独立性,在权力的威压之下,一些监督机构徒具多元监督之形,实际上并不完全拥有独立的监督地位和能力;另一方面,行政权力独大的权力格局在客观上制约了监督机构体系的整体功能,在很大程度上限制了监督的效果。

二、中国行政监督机制的功能性困境

简单来说,行政监督机制的功能性困境是指行政监督机制未能发挥应有的权力引导与制约功能。学界通常将行政监督主体按照具体的角色、地位与作用的差异,划分为权力型监督(党委、人大、政府、司法机关等)与权利型监督(民主党派、民间社团、新闻媒体、普通公民等)。行政权力的过于强势在客观上极大压缩了监督权的作用范围。另外,从实际利益和约束的角度分析,

基于行政监督本身的复杂性、敏感性及考核中的困难,行政监督在现有制度框架内尚没有相应的激励机制,以上种种,使得监督机构可以漠视法律规定的监督义务,权力型监督中的委托—代理关系有时是失效的,代理人(监督机构)最终选择逆向行为的可能性极大。

对于权利型监督来说,首先,“强政府,弱社会”在客观上限制了公民社会的发育,多数权利型监督主体存在独立性不够、代表性不强等问题。体制外的身份固然使其在行使监督权时少了很多的顾虑,然而其实际监督能力却受制于多重约束:权力与权利间习惯性不对称所带来的对行政权力的敬畏感成为监督活动中挥之不去的幽暗意识;规范化程度高、运行成本低、及时有效的监督渠道的匮乏难以承载勃发的监督热情;权利型监督主体在利益表达上的封闭性及彼此间横向联系的不足使得本就分散的监督力进一步削弱;实际监督效果与心理预期之间的巨大落差所带来的挫折感与监督活动蕴含的不确定风险相互叠加,持续消磨监督热情。

众所周知,行政权力监督机制以权力规范和制约为己任,其良序运行自然要以制度化为核心,它重点解决三个问题:赋予并落实监督权(授权);厘清各监督机构的权责关系,筹划统一的监督网络(整合);界定行政权力监督的边界(规制)。然而,一直以来中国行政监督机制的诸多缺陷使得上述功能根本无从实现。主要表现在:其一,法制化程度不够。行政监督唯有以刚性的法律规章为依托,才能有效避免和抵御监督过程中权力的干扰。在中国,行政监督立法滞后、范围过窄是一个痼疾,前者使得行政监督活动常因缺乏足够的法律依据,要么无从开展,要么无从深入,最终“煮成夹生饭”;而后者造就的“灰色区域”更是导致一些应予监督的行政活动游离于监督范畴之外,这在客观上助长了行政权力的越界冲动。其二,执行力偏弱。制度执行力直接维系着制度本身的存续,中国行政监督制度执行力偏弱主要基于以下原因:制度本身不够细化,某些规定过于原则化,甚至简单地流于表面而欠缺可操作性。可以说,在监督路径、程序和方法等方面语焉不详,正是导致“虚监”、“漏监”的重要原因。

三、破解中国行政监督机制困境的路径

要从根本上破解行政监督的结构功能困境,聚焦于单一的结构性困境或者功能性困境往往有失偏颇,坚持全局思维更有意义。

在当代中国政治语境下,中国共产党作为唯一的执政党,长期以来对各种政治活动施加重要影响,其在制度变迁与社会变革中的作用远非一般选举制度下的执政党所能比拟。本质上看,一定时期内对行政权力的监督力度与效果将主要取决于党的决心和意志,忽视这一点去奢谈所谓的多元监督无疑是不现实也是不负责任的。

因此,党首先要率先垂范,党的各级领导人应树立积极的权力观,自行破除权力行使中的人治积弊,以道德救赎的方式来推进权力运行的规范化,提高权力的净度,因为“官员的行为动机并不纯粹是私人利益的计算,意识形态和道德规范——包括对公共利益的信念——发挥了重要作用。”^①其次,党应主动深化权力架构的调整,推动宏观权力转移与微观权力分配,这方面内容我们在下文会有详细阐述,在此不赘言。再次,党应继续完善党内监督的路径与程序,建立重大事项报告制度、个人财产申报制度、廉政档案制度、民主评议制度等,同时立足于党内监督与党外监督相结合,大力推进监督立法,构建权责明确、形式多样、多层次、全方位的立体监督网络。

^① Shep R. Melnick, *Between the Lines: Interpreting Welfare Rights*, Brookings Institution, 1994, p. 260; Daniel A. Farber and Philip P. Frickey, *The Jurisprudence of Public Choice*, *Texas Law Review* 65(1987).

如果我们将对整个行政权的监督变革视作系统工程,那么权力格局的调整和优化当为核心,因其不仅是结构性困境的破解之道,亦与功能性困境有着千丝万缕的联系,更是宏观层面上行政监督改革的破局之点。因此,破解之道唯有实现宏观层面上的权力转移,即权力由国家向市场和社会转移,才能起到双重效果:一则能够显著提升多元监督主体的监督力,彻底摆脱“有名无实”的窘境;二则可以改善监督主客体间的力量对比,降低监督的难度。值得一提的是,权力向市场领域的转移有着内外两种合力的作用,难度相对较小,而与行政监督变革关系更紧密的权力向社会领域的转移则因缺乏足够的动力显得困难重重,“因为这种让渡意味着既得权力的丧失同时又得不到预想的回报,甚至有可能因为市民社会的崛起而给政府带来一定的压力”^①,当然,彻底的权力转移还应该是一个上下同欲的互动过程:一方面,国家要主动放权,通过横向与纵向两个维度上的分权来拓展权力格局的演变,其中,横向分权力度要大,纵向分权控制力要强;另一方面,市场、社会要积极扩权,各权力主体既要提高权力承载的能力与权力运行的效率,还应以公共利益为导向来主动寻求扩权的可能,如此才能更好地促进国家、市场、社会三者间的权力均衡。

毋庸置疑,宏观层面的权力转移固然能重塑异化的监督关系,使各监督主体皆被赋予理论上的监督权,然而这并不足以自动形成有效的监督力,微观层面的权力分配(特指广义监督权的拆分而非行政系统内部决策、执行、监督三权分立)才是更重要的因素,它也是避免监督体系内部隐性脱序的有效举措。具体说来,首先,监督权的划分应与各监督主体的权力来源相契合,例如,人大的监督权来自宪法的权威规定,因而高层次、全方位、导向性与统御性当是赋权重点;普通民众的监督权源自基本的公民权,广泛性与便利性便是赋权重点;行政机构的监督权本就是广义行政权的延伸,独立性自然就是重中之重。其次,监督权的划分应反映各监督主体在监督系统中的不同角色与功能。最后,监督权的划分应以制度和法律的方式确定。监督权的有序运行与合理分配同等重要,因而监督系统的构造与运行,各监督主体的职责与权限等最终应以一种权威的规范方式确定下来,如此才能形成权力分配有明确依据、权力运行有固定路径的稳定的监督机制。

从实践角度来看,如何重构并创新行之有效的多元监督网络,实现多方监督力量的内合外联才是当前的现实重点。在现阶段诸多行政权力监督主体中,最需要将监督权独立的便是司法监督和行政机关的内部监督。行政机构实际掌控财政权弊端重重,必须重构中国的财政管理体制,由人大控制国家的财权,真正实现人大审议、修订预算并直接控制公共财政的运转,“这符合民意机关决定公众创造的国家财政收支代议制精神,也有效地消除民意机关对政府的实际依赖,根本上强化人代会独立监督权,从而夯实人代会自主权的物质基础。”^②人大除了应该控制财权,还应配套地将审计公共财政支出的权力控制在自己手里,也即审计机关脱离行政序列,直接向人大负责。再次是监察权的独立。可以通过修改宪法,建立监察机关直接向人大负责并实行垂直领导的行政机构体外监察机制,将行政监察机关从目前的行政系统中划出来单独设置为监察委员会,直接向各级人大负责,与各级行政机关的权力并列,“监察机关主要领导成员应由同级人大选举并报告人大批准后任命,监察机关的各项开支费用应当单列。”^③

为避免多元监督力量的分散,监督源可以有多个,但辐射点只能有一个,这就是各级人大。实现多元监督权力逐步向人大监督合并或靠拢,确立人大在行政监督网络中的核心地位,除了要强化人大自身的质询权、特定问题调查权、人事罢免权之外,还需要依据宪法规定,有效整合违宪

① 周建国:《权力转移与社会权力格局之变迁》,《社会科学辑刊》,2009年第2期。

② 黄基泉、王允武:《完善中国人民代表大会制度的若干思考》,《社会科学研究》,2002年第3期。

③ 伍劲松:《中国行政监察制度之缺失与完善》,《学术论坛》,2001年第6期。

监督权。追究政府违宪行政是人大义不容辞的义务。多年来,人大对政府违宪的监督和审查形同虚设,重拾这一职能,既有实际效果,更具象征意义。同时,鉴于其他监督主体不具备违宪监督权,由人大进行这一权力的整合最为便捷,也有助于树立人大监督的核心地位。具体来说,人大及其常委会应通过统一的信息平台,将人民群众、社会组织、舆论及国家机关所反映的政府违宪信息集中整合并确认,严格按照宪法规定的程序和步骤从具体操作层面上而非形式上进行监督,监督过程与结果应向公众公开。与此同时,明确赋予人大财政、审计和监察的管理权,将原本属于行政序列的监督机构提升为国家权力机关的委员会,由向同级政府负责变为向人大负责,奠定人大监督事实上的核心地位。同时,出台专门的监督法,在明确界定各监督主体监督职责与权限的基础上,从程序角度对人大如何指导并管理其他监督主体作出详细说明。

完善的多元监督网络不仅包括独立的多元监督主体,还应结合不同的监督源采取多样化的监督手段与工具:其一,注重法律手段的运用。法治是行政权力扩张的天敌,正如戴雪所言:“法治首先意味着法律的绝对的至高无上和优势地位,它排斥政府的专断、特权和广泛的自由裁量权的存在。”选择以法律手段监督行政权力,加强监督立法,弥补监督内容上的空白,细化可操作性的程序等等自不待言,更重要的是如何增强法律监督的权威,确保其监督的恒定有效,因而法律监督途径的拓展,与其他监督手段的衔接及对司法机关的监督就显得尤为重要。其二,行政(领导)手段的运用。行政手段的运用一般存在于具有领导与被领导关系的组织间,或者由具有特殊职能的组织所实施,在现阶段主要有上级行政机关、上级或同级党委、同级具有特殊职能的行政组织(如审计、财政等)等。其三,经济手段的运用。人大利用财政预决算来控制政府决策,人民群众和社会组织通过请求行政赔偿来制约政府滥用权力,都可以理解为监督行政权力的经济手段。其四,教育手段的运用。对官员进行党性修养与职业道德教育在一定程度上有利于其形成正确的权力观,与其他相关制度结合更能增强其自觉照章办事、维护权力运行合理有效的内在动机;对公众进行维权教育与法制教育有利于提升监督意识,规范监督途径与方式,最终优化监督环境,降低监督成本。

此外,应努力实现监督技术的网络化。将电子技术运用到行政权力监督活动中,利用其快捷、经济的特点来打造网络化的监督体系,可以弥补原有行政权力监督主体各自为政,互不沟通的缺陷,提高行政监督的整体效率。将多元监督主体纳入到共同的监督网络之中,“既能实现多主体的积极参与,又能避免监督成本由个人或某一组织来承担的现象,使监督主体从单个主体的理性行为导致集体的非理性的囚徒困境中解脱出来。”^①另外,利用技术手段实现与政府办公网络的对接,行政监督主体可以及时掌握政府行为的准确信息并快速行使监督权力,如此便可实现事前监督和事中监督,而无需等到政府行为偏离目标并造成破坏性后果之后再去补救式的监督。

作者:蔡林慧,南京师范大学公共管理学院(南京市,210046)

(责任编辑:孟令梅)

^① 曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,第2页,上海三联书店,2003年版。