

我国县级政府行政监督体系存在的问题及改进措施

尤光付

[摘要] 县级政府行政监督运作中由他律、自律和参与模块架构起三维监督体系,内含若干权力监控机制,但仍在权威性、协调性、可行性、自觉性方面有缺陷。本文认为,针对这些缺陷及其产生原因,应在优化权力制约、整合内部监督、加强对“一把手”的监督以及推进法治政府建设等方面采取,完善我国县级政府的行政监督体系。

[关键词] 县级政府;行政监督;地方政府

[中图分类号] D630.9 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2010)03-0089-04

一、我国县级政府行政监督体系

我国县级政府行政监督运作的体制和机制在县域政治体制改革与创新中迅速发展,已逐渐建构起了由他律、自律和参与三个模块所组成的三维监督体系。

属于他律模块的,有人大权力监督、法院行政审判监督和检察院法律监督所构筑的权力制约监督,有政协民主监督所设置的体现协商性民主的非权力性监督。他律模块主要是从行政权运作的外部政治环境中以立法权、司法权、政治协商制约行政权,体现宪政中的权力分工配合原则和民主、法治取向,其主体独立,内容明确,程序严格,方式规范。

属于自律模块的,有上级机关的监督、纪检监察部门的党纪政纪监督、组织部门的干部监督和审计部门的审计监督。自律模块的监督系统及其运作机制,因科层制中的管理控制职能而生,又因科层制的层级和幅度的互动而变,彰显了沿管理层级与管理幅度而实施的考核、审计、督促、惩处等内控机制。

属于参与模块的,有县域公民的监督,有工、青、妇、行业协会等社团组织的监督。参与模块的监督系统仰仗着民权、民生而风生水起,表达着公民、社团等的利益诉求,自下而上地监视和制约着行政权力。

在这个三维监督体系中,上级政府部门、县委部门监督中的纪检监察机制、层级监控机制、复议机制、审计机制等最为重要,位于第一层;人大、政协监督中的权力制约、民主协商机制等,在县委的支持和宪政民主的保障下发挥作用,位于第二层;法院、检察院监督中的行政诉讼机制、反贪机制需依审案而启动,可列第三层;公民个体、社会团体、新闻媒体监督中的维权监督机制和舆论监督机制,主要是参与维权,属第四层。

二、我国县级政府行政监督体系的缺陷

首先,各监督主体的权力发挥有待进一步加强。从他律模块看,县人大及其常委会监督中应然的权力与实然的权力有差距,监督工作中的规范不够、机构不全、人手太少、力度不强等问题多年以来都是县人大工作的难处所在。县司法机关开展的司法监督,本来就少,有时个别地方政府认为其影响县域经济发展和政府形象,因而有诉讼不出庭的情况,有复议、救济不到位的情况,有行政诉讼受干预不让原告胜诉的情况。县政协的民主监督,理应有其代表的个体优势和组织优势,但县域中民主党派较少,界别构成又因大量的农村青壮年男女进城务工而显出代表界别构成上的不充分。从自律模块看,上级监察机关没有人、财、物的实权,无法真正对下级监察机关进行实质性的领导,而同级政府的主要领导却能够直接或间接干预监察部门的工作。当地方利益与中央利益、局部利益与整体利益发生冲突时,少数县级政府领导由于受本地区利益的驱动难免为了自身的局部利益实行地方保护主义,干扰监察工作,甚至为违纪违法者说情开脱责任。从参与模块看,县域公民、社团组织监督这类监督主体常缺乏充分的、自觉的、应变的意识和行动,且其监督结果的落实往往须依赖其他监督主体的支持和行政救济。

其次,监督机构有职责分工不明之处。纪检部门抓党风廉政建设方面的党纪检查,监察部门抓政府部门的廉政和效能监督,党的组织部门抓干部监督,审计部门抓经济监督,在实际运作中存在职责交叉、分工不明之处。从目前查处一般案件的实际情况看,各监督主体之间的隶属关系、配合关系还没理顺,要么各执一端,要么互相推诿,甚或相互掣肘,使监督工作难免存在“交叉带”和“空白带”。

再次, 适用的原则、标准和手段等有设计不周之处。近年来, 我国在行政诉讼、行政复议、行政监察、行政处罚、行政许可、政府采购、国家赔偿、政务公开、党内监督等方面出台了若干法律或政策措施。但县级政府行政监督在适用中依照县情而采取具体落实措施时不周密, 使某些重大的监督活动无所适从: 一是民主集中制原则没有详细的事项、内容、程序和方法等制度措施切实保障其贯彻执行; 二是已有的一些监督、监管法律法规缺少系统明确的标准、程序和供操作的方式, 规定的内容落后于实践; 三是对在一定条件下容易发生的违法违纪行为和不正之风, 事前无有力的防范措施, 事中对已出现的苗头性问题不能及时察觉, 使许多本来可以得到纠正的问题因无事前、事中的监督而难以及时得到纠正; 四是行政责任制应有的环节(如讲责、定责、履责、评责、追责等)不齐全, 对违纪违法但不触及刑律的行为如何处理, 缺少配套规定, 责任追究不到位; 五是监督方面应当具备的政务公开不充分, 造成监督信息不畅, 让监督主体监督不力。

复次, 监督者和被监督者整体素质有待提高。就监督者而言, 可能因民主、法治的观念不强或氛围不浓而不能在县域熟人社会的氛围中善于监督。例如, 监督者不注意坚持原则、怕得罪人不敢实施过硬的监督。就监督对象而言, 可能因认识不到位或自以为是, 缺乏虚心接受监督的意识。有的领导干部认为监督是对他人的, 甚至对监督有反感和厌恶情绪, 把来自各方面的正常监督看作是对自己的“束缚”或“不信任”; 有的领导干部将权力高度集中于个人手中, 重大事项暗箱操作, 凌驾于组织和群众之上, 拒绝、压制和逃避监督, 美其名曰承担责任、提高效率、减少麻烦。

三、完善我国县级政府行政监督体系的举措

1 优化权力制约

对县域监督而言, 必须有一系列的作用于决策、执行与监督诸环节的制度设计, 优化权力制约, 进而形成权力有效有序运作中相互制约、配合、协调的监督网络(如图1)。

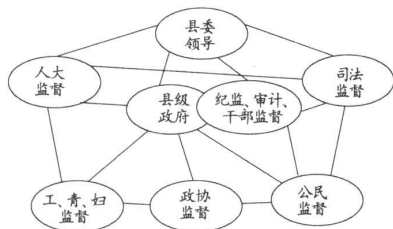


图1 县级政府行政监督网络

首先, 行政权力分解与权力配置必须科学, 以便构建起“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效”的权力运行制度。依此, 在领导班子层面, 应做好“减人”(精简党委班子职数)、减层(减少副书记职数)、减线(扩大党政交叉任职比例), 进而解决好组织推荐与群众直选的

关系, 处理好党内分工与党外分工、初次分工与日常分工、专任分工与兼任分工的关系, 保证领导班子既对上负责又对下负责。在政府运作层面, 要解决好县级政府的职能转变与定位问题, 解决好县域经济发展中的政府导向问题, 解决好决策权、咨询权、执行权、监督权的相互分离、制约与协调问题, 解决好行政审批中受理权、审核权、批准权、复查权的相互分离问题等。

其次, 行政权力分解、配置科学后, 应强化县域人大监督。一是县委要重视人大建设, 从组织、人事上保障和支持人大及其常委会对县级政府的监督; 二是要明确县人大及其常委会对县人事、财政和法治的监督事项和程序手段, 要使质询、罢免、撤职、调查、审议和批准等方式规范且具体明确, 要适当引进听证机制、信任表决机制和弹劾机制; 三是要提高县人大代表的监督权能。这方面应采取措施在保持现有的县、乡两级人大代表的直选的组织和程序的同时, 完善候选人提名制, 增设竞选程序, 将划分单名制选区并实行地区选举与届别选举相结合, 并完善候选人介绍和竞选机制。^[1]

同时, 必须尽快改善法律监督。其一, 在行政诉讼、检察监督、司法审查、反贪肃贪等方面可以吸收外国先进的、成熟的做法和中国已有的某些有益经验; 其二, 处理好司法机关与县人大、县委的关系。一般应通过正常工作定期或不定期汇报制、重大问题的讨论和决定事项在事先请示报告制、重要工作的双向联系制、任免或评议工作与县委有关部门领导的碰头会议制等制度性的措施来体现县委领导, 并保证司法机关真正实行垂直领导和严格按照有关的法律和程序实行独立侦查、独立办案和独立审判; 其三, 除了公开审判、律师辩护、司法机关的内部监控、当事人的上诉、法官的职务激励保障之外, 还要健全人大常委会对司法监督的再监督。

此外, 还应以政治协商民主和公民权利来制约行政权力。在政协民主监督方面, 要发挥民主党派和界别代表在县治中荟萃人才、密集智力、广泛联系、直言不讳等社会资本方面的功能优势, 在监督的原则、对象、内容、程序、方式等方面予以规范和改进, 将参政议政与民主监督结合起来, 将政协有组织监督与政协委员个人监督结合起来, 将重点监督与日常监督结合起来; 在民主管理方面, 宜重视社会各界特别是社团组织“第三部门”等的有序参与。

2 整合内部监督

第一, 整合内部监督, 先要整合内部监督的机制。如上级行政机关对县级政府机关开展层级监督, 应创新一些机制, 包括行政执法责任制、评议考核制、廉政责任制等在内的一系列规章制度。又如, 在保证纪检、监察、审计、干部监督诸专门监督的相对独立性的同时, 加强党内民主监督机制的完善, 从而充分发挥党代会、党委会、党代表、党员个人、纪检机构、组织部门等的监督权能, 重点关注对党政领导干部的监督, 关注对干部人事工作的监

督;要在省县两级管理体制试点的基础上,将县级审计机关实行由省垂直领导,并适当增加经费投入,改变目前县审计局无力开展或开展监督就想着如何罚点款了事的问题,进而将审计电算化与会计核算中心、地税、财政、国库和社保等联网,以实现远程联网电子审计,解决好整改和追惩缺位之忧;要将若干部门的反腐保廉机制整合,重塑行政机关内部的预防腐败机构。

第二,整合内部监督,要让内部监督中的若干廉勤激励与约束机制不断充实起来。为此,一是要实行政务公开,包括改善行政服务中心的体系和机制,建立健全政务公开的考核指标体系、评议机制、警示机制、监控机制和责任机制;^[2]二是要充分实施并完善政府采购制、行政许可制、决策听证制、事项质询制、离任审计制、述职述廉制、家庭财产申报制、行政救济制、责任追惩制、限收礼品制等等;三是实行纪监机关内部公开审理、申诉听证制,保障被调查人的申辩权、申诉权、人身权、隐私权和知情权;四是要加强电子监督,降低监督运营成本,精简机构和人员,提高监督效能;五是要科学设定评估网络、评估指标、评估方法以及评估结果的运用,构建一个纪检监察绩效评估体系(图2)。

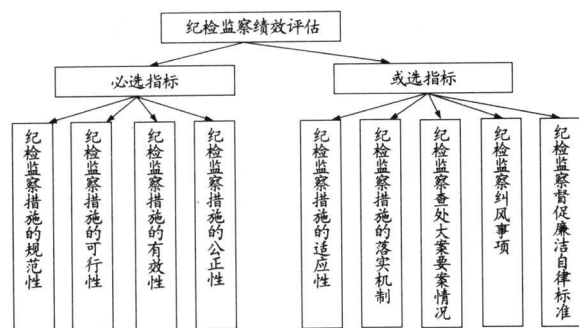


图2 县域纪检监察绩效评估体系

第三,整合内部监督,要加大内部监督力度。目前,应克服对领导干部“重使用、轻管理、疏监督”的弊端,消除“不敢监、不好监、不能监、不想监、不会监”的心态和问题;宜采取管制分权、立法(执法)听证、司法审查、行政救济、责任追惩等措施,加强上级机关对县域中的经济监督、财政监督、市场监督、技术监督、环境监督和公共卫生监督等政府监管(执法)行为的监督,防止合谋、俘获、收买、寻租乃至监管权的争夺,使监督资源得到有效的配置,减少地方保护主义现象。^[3]

第四,整合内部监督,也有必要辅之以道德监督,塑造健康向上的行政文化。一是借鉴古代的德治经验和美国政府道德机构督导、培训和审查的做法,防范庸俗颓废文化侵蚀公务员队伍;二是用“八荣八耻”去治理“跑官”、“要官”、“买官”、“卖官”、贪财、赌博、造假、公款吃喝、铺张浪费等丑行和劣行;三是开展廉洁文化进社区、进家庭、进学校、进企业等活动,让其在丰富多彩的活动沁润心灵。

3 加强对“一把手”的监督

一是要充分发展并适时创新党内民主,规范领导人的权力运作,提高党内监督质量。具体讲,第一,凡属方针政策性的大事和重要干部的推荐、任免和奖惩,实行提名者担保,且都应由党的委员会集体讨论并实行无记名投票表决;第二,在试点基础上实行县党代会常任制,充分发挥党委会全体会议和党代会代表的作用,保证党员充分行使知情权、表达权、参与权、选择权、监督权和申诉权,用党员权利制约“一把手”的权力;第三,落实领导班子分工基础上的个人负责制,重新审视领导班子负责人与领导班子成员之间的关系构成、功能设置以及议事运作机制,减少副职,解决党委与政府班子职能交叉、分工重叠的问题,真正做到事项、议程、决策方式、责任等明确化和规范化;第四,上级组织要增强监督意识,定期听取“一把手”工作汇报,通过加强检查、考察、诫勉谈话等方式了解情况、发现问题。

二是防范“一把手”权责运作中易发的违纪违法问题。一些县的经验是,认真研究分析“一把手”成为腐败“重灾区”所反映出来的突出问题,在深化干部人事制度、行政审批制度、财政体制、金融体制、投资体制、司法体制改革,健全政务、厂务和村务公开制度,规范招标投标、土地使用权出让、产权交易、政府采购的基础上,防止逢年过节、生病住院收“红包”变相受贿,防止配偶、子女、秘书等借权谋私营利,防止县领导腐化堕落;创设重大决策听证制、任用干部提名连带责任制、任职交流制、任职回避制、党务票决制以及报告个人有关事项、述职述廉、民主评议、诫勉谈话、巡视和派驻经济责任审计等,使“一把手”在县治中不可能在一些重大问题上个人说了算或有操控余地。

三是在构建教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败的体系过程中健全预防体系。首先,在防范和追惩“一把手”谋私方面,宜借鉴国际经验,在省、县设立预防腐败局,对一些腐败易发领域和环节提出预防腐败的治本对策,内容涵盖推行干部作风和行政效能建设问廉问责书,委任制干部提名任用新机制,党委、纪委罢免和撤换不称职领导干部的办法,上级纪委对下级党政班子成员廉政谈话制度等,形成各部门通力合作来齐抓共管、全社会共同参与预防腐败的良好局面。^[4]其次,在重视权力观教育、廉政教育的同时,精简“一把手”职数,进而适当提高任职待遇和适当设立“廉政基金”或“廉政保证金”,让其无论在岗长短或进退之间都不愿腐、不能腐、不敢腐和不必腐。

四是增加覆盖面广、渠道畅通、反应灵敏的监督工作机制,包括:(1)联动机制。即相关监督管理部门加强协调和沟通,共同参与“一把手”的监督管理,形成干部监督的合力。(2)协调机制。即由组织部门牵头,每季度纪检、监察、检察院等执纪执法部门联系一次,每半年召开

一次联席会议,综合分析领导干部队伍中出现的问题。(3) 责任机制。即按照权责一致、依法有序、民主公开、客观公正的原则,建立以行政首长为重点的行政问责制,真正做到有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权要赔偿。(4) 巡视机制。即在省域巡视基础上,铺开县域巡视,巡视工作组可采取暗访、座谈、查阅方式等开展活动,重源头、结果、目标的监督检查。(5) 申报机制。即尽快在个人收入申报和金融实名制基础上实行家庭财产申报制度,不仅要求如实申报,而且必须全面公示,实行精细化监督。

4 推进法治政府建设

第一,深化县级行政管理体制改革。在这方面,尤其要适应政府职能变迁的总体趋势,转变县级政府职能,依法界定和规范县级政府“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”职能的具体事项和内容,合理划分和依法规范县级政府各职能部门的权责,实现政府机构和编制的法定化,完善集中统一的公共财政体制,改革和创新行政管理方式,公开政府信息,杜绝县级政府与民争利,防止为追求片面的政绩图表彰图升迁所产生的“地方政府竞争”损害民生,防止“行政权力部门化,部门权力利益化,部门利益法制化”。

第二,县级政府应立足县域实际紧密围绕权力运行的重点部位和重点环节规范重要领域权力运行制度,针对当前在工程建设、土地出让、产权交易、医药购销、政府采购等领域商业贿赂突出的问题,针对群众反映强烈的上学难、看病贵、乱收费、拆迁或征用中侵犯群众利益和拖欠农民工工资等一些带有普遍性的民生问题,加强反腐倡廉保勤的制度建设:(1) 完善县级政府行政决策机制,规范行政决策程序。完善重大行政决策听取意见制度,推行重大行政决策听证制度,建立重大行政决策的合法性审查制度,坚持重大行政决策集体决定制度,建立重大行政决策实施情况后评价制度,建立行政决策责任追究制度。(2) 建立健全规范性文件监督管理制度。严格规范性文件制定权限和发布程序,完善规范性文件备案制度,建立规范性文件有效期制度和定期清理制度。(3) 规范行政执法行为,提高行政执法效能。改革行政执法体制,完善行政执法经费保障机制,完善行政执法程序,加强行政执法队伍

建设,强化行政执法责任追究。(4) 制定防止利益冲突的制度,如财产申报、资产处理、回避、离职后行为限制等制度。

第三,强化对行政行为的监督。依照国务院《关于加强市县级政府依法行政的决定》规定,县级政府要在自觉接受人大监督、政协的民主监督和司法机关依法实施的监督的同时,更加注重接受社会舆论和人民群众的监督。县级政府及其部门要认真贯彻执行行政复议法及其实施条例,充分发挥行政复议在行政监督、解决行政争议、化解人民内部矛盾和维护社会稳定方面的重要作用。县级政府及其部门要加强对政府信息公开条例的学习宣传,健全本机关政府信息公开工作制度,健全政府信息公开的发布机制,健全政府信息公开工作考核、社会评议、年度报告、责任追究等制度。①

[参考文献]

[References]

- [1] 刘山鹰. 监督法给我们带来什么 [N]. 南方周末, 2006—09—14
 - [1] Liu Shanying. What Does Supervision Law Bring to Us? Southern Weekend 2006—09—14
 - [2] 杨小云. 湖南省县级政务公开的实践 [J]. 中国行政管理, 2007(5).
 - [2] Yang Xiaoyun. Practice of Making County Level Government Affairs Open to the Public in Hunan Province. Chinese Public Administration 2007(5).
 - [3] 陈富良等. 政府监管行为的制衡机制 [J]. 改革, 2004(6).
 - [3] Chen Fuliang et al. Balance Mechanism of Governmental Supervision Behavior Reform 2004(6).
 - [4] 四川省加强预防腐败工作试点方案 [Z]. 2007年.
 - [4] Pilot Plan of Strengthening Prevention Corruption in Sichuan Province 2007
- (作者单位: 华中师范大学管理学院教授, 武汉 430079)

(责任编辑 林娜)

On Framework Defects and Improvements of County Government Administrative Supervision

You Guangfu

[Abstract] Composed of three-dimensional supervision system, other-discipline, self-discipline and participation models, the operation of county government administrative supervision contains a quantity of power supervision mechanism. However, there still are some obvious defects in the aspects of authority, coordination, completion and consciousness of administrative supervision. It is expected to optimize power restriction, integrate inter-supervision, strengthen the supervision of the chief officer and push the law-ruled government construction.

[Key words] county government administrative supervision; local government

[Author] You Guangfu is Professor at College of Administration, Huazhong Normal University, Wuhan 430079