

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2010.06.016

行政监察专员制度对我国行政监督的启示*

马 鹂

(四川大学 公共管理学院,四川 成都 610064)

[摘要]近百年来,各国对政府及其公务人员的监督一直没有停止过,但腐败丑闻屡见不鲜。因此,研究监督机制问题十分必要。各国通过制度创新与制度借鉴,不断进行着监督政府、维护公共利益的探索。行政监察专员制度起源于瑞典,并迅速演变推广到很多国家。该制度从一种新的角度入手加强对政府的监督,具有极其重要的理论与现实意义。对于我国而言,由于国体政体上与西方国家存在差异,怎样在现存的体制下引用借鉴这种新的监督思路以及建立符合我国国情的行政监督制度成为本文研究的出发点和落脚点。

[关键词]行政监察专员制度;权力结构;行政监督;政府治理模式

[中图分类号]D630.9 [文献标志码]A [文章编号]1672-0598(2010)06-0091-05

行政监察专员制度最早起源于1809年瑞典的议会行政监察专员,随后许多国家在对该制度进行改造的基础上建立了适合本国国情的监察专员制度。行政监察专员制度践行着权力制约的监督理论和原则,其反腐败效力之强,制约“不良行政”成效之显著,成为人民公认的保卫人民利益的“人民卫士”。

一、行政监察专员制度的演变及意义

(一)无所不在的“人民卫士”

这一词内涵最先源于瑞典语,含义是“代表”,西班牙语系更趋向于采用“人民卫士”(Defensor del pueblo),英联邦国家直译为“行政监察专员”,法语系国家译为“共和国调解人”。行政监察专员制度是随着人民反对国王、政府的暴政以及权力争夺过程选举人民利益的代言人而对自身利益进行维护而出现和逐渐完善的。该制度是通过由议会选举或任命(极少部分由行政首脑任命)并有宪法或法律保障的独立地位的行政专员,根据投诉或依职权对行政机关的“不良行政”行为进行调查监督,保护公民不受行政机关滥权擅断的侵害的监督制度。

这一词的外延含义的变迁则与该制度本身的

发展和成效相关,比如瑞典将这一制度推广到政治、经济、生活的各个领域。增设政府监察专员、经济竞争监察专员、新闻监察专员、男女工作机会平等监察专员、反种族歧视监察专员等,体现出这一制度外延意义的拓展,不仅仅对政治领域、行政领域、社会领域有涉及,而且对公共企业、社会事业、弱势群体等也开始关注并纳入监督范围当中。英国2006年通过倡导建立关注少数群体的监察专员制度的年度报告,把在传统的监督框架中被忽视的群体纳入权力保障范围。行政监察专员外延的诸种变化与当今世界全球化背景下的经济、政治、文化、意识形态国际接轨的趋势密切相关,也与全球化对政府本身角色、职能、效能等要求相一致。

(二)从转变政府治理模式到制度创新

在西方三权分立的相互制衡的国家中,政府规模在不断扩大,行政权力在不断扩张,议会权力在逐渐削弱,人民权利难以保障,引发社会冲突的情况屡见不鲜。在全球化背景下,国家内部与国家之间在追求经济合作的同时,也追求政治上、社会上的合作,和谐世界、和谐社会建设在此种背景下产生,进而引起世界范围的政治、行政的一系列改革

* [收稿日期]2010-09-09

[作者简介]马鹂(1986—),女,重庆市黔江区人;四川大学公共管理学院行政管理专业,硕士研究生,主要从事公共政策研究。

与制度创新。

从宏观意义上讲,行政监察专员制度的建立有助于对社会弱势群体的关注,保障更广范围的对政府的监督,对化解国际、国内矛盾,尤其是政府与社会、政府与公民的矛盾有重要意义。同时,政府自身也在不断进行改革,政府的治理模式也发生了相应的变化,并具有时代特征。民主参与、公共治理以及廉洁、高效、责任、法治、服务政府的建设为怎样监督政府以及政府工作人员提出了新的要求。行政监察专员制度为其提供了多元、分权的监督模式,促进内部外部监督体系的完善。

微观意义则从政府自身行为模式以及监督领域的制度创新上可见一斑。首先,从制度创设的角度来看,行政监察专员所拥有的权力不属于立法权,也不属于司法权,更不属于行政权,是一种制度创新。其次,采用这一新的监督制度,可以弥补其他监督制度的缺陷和死角,形成内部与外部、法律效力与非法律效力的监督体系,进一步扩大了监督的主体、监督的内容,完善了监督程序,形成全面的监督体系。再次,在政府自身行为方面,政府更加注意自己的行为以及行为带来的结果。对于传统的行政裁量权过大、公权对私权的侵犯具有预防与纠错意义。最后,廉政与效能成为检测政府执政能力的新标准,从“为谁用权”到“怎样为人民用好权”转变。

二、行政监察专员制度对摆脱权力制约悖论的制度创新启示

“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”,这是阿克顿的经典名言,强调的是对于权力必须有监督的权力来制衡,即以权力制约权力,否则权力会导致腐败。孟德斯鸠也在论法的精神中提到:“有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”。^[1]三权分立与制衡一直以来就是西方国家权力监督与人民利益保障的一柄利剑,这柄利剑在各国法制建设、政治选举、人民利益表达上发挥了重要的作用,同时沿用这一思路,西方国家也进行了众多权力监督的制度创新,行政监察专员制度就是在西方古老的监督理论下结合国家现实的制度构建。这种制度的制度创新在于:

(一) 权威机构的直接任免保障该制度的权威性

瑞典由议会两院投票通过决议来决定监察专员的任命,除议会外,监察专员在任期内任何人无

权免其职。英国由首相提名,国王任命,终身任职直到退休,只有发生严重不法行为时,由议会两院弹劾才能免其职。在获取调查证据方面,瑞典监察专员可以要求任何与调查内容有关的人员和机构不得对其保密,甚至国家机密也不能例外。各级官员有义务向监察官员汇报工作和介绍情况,不得拒绝回答提出的问题,否则会受到罚款或行政处分。英国监察专员在调查取证时,具有高等法院所有的全部权力,对于妨碍调查工作的人可以要求高等法院判处其藐视法院罪。除内阁文件外,任何证据不能对监察专员保密。

(二) 对议会负责确保监督的独立性

行政监察专员及其工作机构都独立于政府机构,只对议会负责。其任免和任期都不受政府机构影响。瑞典监察专员可以向政府机构要求了解有关申诉案件的一切文件,不受其他机关干涉。英国议会行政监察专员任期内享有相当于法官一样的工作独立性,并可在确定的人数内任命自己的工作

(三) 监督领域的不断延伸体现广泛性和有效性

该制度从最初的个别领域的监督扩展到对政府各职能部门以及其他关系民生的公共企业事业的全面监督,建立起一整套的监督制度。就现在的英国而言,涉及能源、土地、金融、健康、房产、立法、警察、福利、监狱、产业项目等等。^[2]该制度的在各国的创设和实施取得了反腐败的巨大成效,促使政府人员在作出行政行为时既考量合法性也考量合理性,同时一定程度上加强了事前监督的力度。新西兰是反腐败较为成功的国家之一,也是实施这一制度取得显著成效的具体实例。据1999年国际透明组织对全球141个国家与地区的调查,新西兰政府廉洁程度排名世界第3位;2002年排名第2位。自1962年行政监察专员制度建立以来,行政监察公署受理的公众投诉呈逐年上升趋势,近年来则一直稳定在每年6000多件左右,由于新西兰的法制较为健全,加上整个行政机关的运作较为高效廉洁,这些投诉绝大多数得到了妥善的解决。

(四) 监督维权的经济便捷赢得广泛的群众基础

上诉的经济性和便捷性往往成为公民考量的关键性因素。巨额的上诉费用和超时的审理进程使监督者望而却步。行政监察专员制度却敞开了—扇便捷上诉的大门。公民上诉时是免费的,同时

主动地调查监督程序把一部分弱势群体纳入了权利保障范围,扩大监督主体的同时加强了对弱势群体的关注。这些都为该制度赢得了广泛的群众基础。

(五) 封闭的监督环路打造畅通监督渠道

监督要想取得良好的效果必须创设一个封闭的监督的环路,形成相互影响、相互制约的监督系统,三权分立与三权制衡起于这一思路,但是一旦其中一权膨胀就会破坏三角既有的稳定性,监督环路是一种每一个主体都有其监督与被监督的对象,并保障各自的利益无联系和独立性,实现无缝隙的监督。设立行政监察专员的同时,法律和权力机关对其进行监督,避免了监督的单向性。

行政监察专员制度在全世界范围内的推广也体现了这一制度的生命力和普适性。二十世纪六十年代,国家级行政监察专员只在瑞典、芬兰、挪威、丹麦和新西兰、英国、圭亚那和坦桑尼亚等八个国家存在。州一级政府或更低层次的地方政府设立了行政监察专员的只有加拿大的亚伯达省(Alberta)新伯伦瑞克省(New Brunswick)、魁北克省(Quebec)以及美国的夏威夷。市政府一级只有耶路撒冷。^[3]2003年,世界上有75个行政监察专员公署分布在25个国家,到了2004年,全世界有120多个国家在国家层面设立了行政监察专员制度。这一时期出现了行政监察专员制度热(Ombudsmania)。各国克服了政治、经济、文化以及社会意识形态的差异,对这一制度进行了适应性的改革和适用。

三、我国创设行政监察专员制度的适切性分析

(一) 中西方行政监督总体逻辑与基础比较

“三权分立”、“以权力制约权力”、法制监督是西方监督行政权力的关键词,从古希腊柏拉图的“用法律制约权力”^[4]到亚里士多德的“权力平衡”,成就了古希腊雅典的共和政治。近现代的洛克、孟德斯鸠的“法治监督”与“分权制衡”^[5]成就了宪政国家与法治政府。西方政治监督理论从权力的合理性、社会职能与政府职能的区分、公平的正义观等角度来寻求权力监督的基础和机制。这种监督理论为行政监察专员制度的创设提供了逻辑基础。

我国的“政治体制都是从苏联模式来的。看来这个模式在苏联也不是很成功的。”^[6]建国以后

从中央到地方,我国都建立了高度集中的组织机构,统一全国的行动。这种体制在一定的历史时期也起过积极的作用。但是,这种政治体制确实存在着严重的弊端。用马克思的社会主义应由社会制约国家的宏观视野来分析,我国现行的监督体制所发挥的实际效力受到上级监督随意化、人大监督虚位化、司法监督软化、群众监督边缘化等的制约,存在着严重的监督悖论。近年来,随着全球化对公共治理的推进以及世界范围的政府腐败的政治丑闻,不同体制的国家在治理腐败、权力制约上相互借鉴、不断融合。尤其是公共治理理论转变了传统政府治理逻辑,行政监督也被纳入这一治理模式,不断进行着主体、领域、方式上的制度创新。

从法制保障上比较,挪威宪法修正案中提高行政监察专员的法律地位,英国1967年通过《议会行政监察专员法》,这些立法为其建立该制度提供了法律保障。我国仅在宪法中规定了人大监督的权力,没有涉及具体权责,法律实际作用低。我国行政监察法中规定:“县级以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作,向本级人民政府和上级监察机关报告,受上级领导。”但由于人事权和财权的依赖性缺点以及双重体制,是这种监察权力难以保障。

从监督主体上比较,我国的监督主体包括内部纪委监察机关、行政上级、审计机关、权力机关、司法机关、政协、社会与舆论、新闻媒体等。美国的监督主体包括了国会、最高法院、利益集团、公众监督、大众传媒、监察长、政府道德署等。英国则包括议会、行政裁判所、议会行政监察专员、卫生行政监察专员、地方行政监察专员、新闻媒体以及大众等。相比而言,美国和英国的监督主体的范围更广,司法监督、监察专员制和新闻监督作用更大。

从监督内容上比较,我国主要是针对高位、违法行政行为的监督,促进廉洁行政;而国外主要是从高到低的一般性监督,针对不良行政行为,是对合理与效能行政进行监督。如瑞典:可向有关部门直接提出建议给予补偿或撤销不正当行政决定;进行批评直至向上级机关建议给予某些官员行政处分;对行政机关直接控诉。

(二) 我国创设行政监察专员制度的可行性分析

1. 制度基础和现实需要呼唤制度创新

行政监察专员采取灵活的电话沟通、信函、会谈、听证等非正式程序,这种诉讼程序简单,适合各

个层次的公民进行申诉,对于被监督者来讲也更易于接受。向行政监察专员投诉不收取任何费用,经济性决定了实施也较为容易。从监督者与被监督者双方来讲,心理和经济上都易于接受,这一点说明了可操作性的一面。

制度创设需要一定的法律基础作保障,我国有着一定的监督法律,并且在不断完善的过程当中,近几年来,我国完善了行政复议法、行政诉讼法等,提供了制度创设需要的各个位阶的法律保障。

网络监督的发展以及政府发言人制度提供了较为公开的信息环境。近年来,我国网络监督发挥极大的反腐败的作用,一些重大腐败案件通过这种方式得以揭发并处理。同时,政府新闻发言人制度的初创也提供了该制度实施的信息环境,监察专员可以通过更多的渠道获得最新的政府行政行为合理性的信息。当然,这里存在网络方式信息的真实性问题以及新闻发言人的信息过滤问题。

行政监察专员承担着促进社会和谐的协调者的角色。我国一直在努力建设和谐社会,并大力加强政府在构建和谐社会中的作用。随着社会冲突的加剧、社会差距加大,群体性暴力事件上升。在转轨期,我国需要位于政府和社会之间的协调者,而非政府组织与公民团体还难以担当这一角色。

2. 权力结构与意识形态掣肘制度创新进程

“议行合一”下的党政监督是应当克服的障碍,也是制度创设的目的。西方国家在该制度建设中存在的一些问题,比如英国学者认为行政监察专员很大程度上依附于政府,与行政部门监察机构职能重叠,形式上独立,实质上的一套班子两块牌子,与行政机构相比实权过少。在英国,三名行政监察专员由政府首长任命,为其服务。在我国,既有的“议行合一”党政监督体制决定了党在发挥纪律监督上的作用,但党政不分又使这种监督出现监督的悖论。

就现在而言,我国公民的司法救济意识还比较淡薄,比如上海“钓鱼”执法事件中孙志刚断指以表清白,说明了公民自我保护以及司法救济意识淡薄。同时,法院以及行政复议机关实行不告不理原则,很多政府腐败以及行政效能案件难以进入司法诉讼程序。相比而言,行政监察专员更具主动性,能及时发现并解决不良行政行为,这成为值得借鉴之处。

一项制度的可操作性也取决于变迁成本,对既有相关制度的冲突与干扰,需要创制的各种政治、

经济、人事、社会成本都应当考虑在内。这里应当考虑对司法程序的干扰等方面。此外,既得利益者的阻挠以及制度的变相落实也是制度建设成本之一。

四、我国行政监督制度创新的路径探索

(一) 根据我国现有人大机构,探索设立人大行政监察专员

根据宪法第七十条和第七十一条,在专门委员会中设立监察专员若干名,可按政府主管事务分类定员。监察专员由国家主席提名,由人大常委会投票决定任免,终身任职。行政监察专员委员会和行政监察专员只对人大负责、接受人大常委会监督。行政监察专员享有广泛的调查权。对所有政府机关及其工作人员的行政行为监察专员都可以进行调查。行政监察专员在职期间享有最大限度的独立自主权。任何机构和个人不得妨碍监察专员的调查、视察活动,各级行政人员都要配合监察专员展开调查、视察。政监察专员拥有实质性的建议权。通过调查认定的不公正的或不当的行政行为,可以向该行政机关或其上级主管机关提出建议,要求其改变不公正或不当的行政行为;如果给行政相对方造成损害,可以要求给予受害方补偿,但不能要求终止行政程序^[7]。

(二) 提高行政监察的地位和权能

加大廉政监督的力度,除了将纪检和监察合署办公形成合力外,还得按照廉政监督的客观要求摆正行政监察的地位,充实行政监察权,保证其权威性,并保障监察人员的工作权、荣誉权和人身安全,提高监察人员的业务素质和工作待遇,让行政监察相对独立于其监察对象之外。

(三) 监督机构升格独立

建立垂直的制约监督领导体制。制约监督机关由现在的“双重领导”,改为以垂直领导为主,强化上级制约监督机关对下级制约监督机关的监管。升格级别,与同级党委平行。制约监督机关的财政经费管理与同级财政脱钩,实行由上级财政统一划拨管理。这样,有利于制约监督机关独立有效地履行制约监督职能,特别是对同级党委、政府的负责人的权力起到制约与监督的作用。当然制约监督机构的独立性,也只是相对的,要在党的领导下进行工作。

(四) 加快权力监督立法

重点是加强操作性强、实践迫切需要的、群众

千呼万唤尚未出台的《行政监督程序法》、《新闻法》、《监督法》、《公职人员财产申报法》、《公职人员离职审计法》、《政务公开法》、《舆论监督程序法》等。据报道,《监督法》自1998年九届人大一次会议以来就一直是全国人大立法提案的最热门话题,这说明人们对监督问题的关注和对政治廉洁的强烈期待。

(五)继续深化网络问政,强化政务公开力度,打造行政监督透明化环境

电子政务也将改变传统的治理模式,实现各级政府之间的无缝隙对接。近年来,网络监督已经成为一种重要的监督方式,政府也计划出台相应的网络监督法规实现这种模式的法制化、常规化。政府的网站已经成为政府与其他组织和个人进行政治互动的重要窗口。

[参考文献]

- [1] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京:商务印书馆,1997.
- [2] Ombudsman Institutions and Minority issues: A guide to good practice [EB/OL]. Electronic Version Updated, March 2005.
- [3] Frank Kajwara. Impact of the Ombudsman on Good Governance and Public Service Administration[J]. The International Ombudsman Yearbook, Volume 1, 1997:79.
- [4] 西方法律思想史资料选编[M]. 北京大学出版社, 1983:25.
- [5] 洛克. 政府论[M]. 瞿菊农等译, 商务印书馆, 89、87-91.
- [6] 邓小平文选(第三卷)[M]. 178.
- [7] 扶松茂. 从瑞典、英国议会行政监察看中国的行政监察

- 专员制度的创制[J]. 云南行政学院学报, 2002(06).
- [8] Kent M. Weeks, Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart [Z]. (Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies, 1978):162.
- [9] Taxation-Report of the National Taxpayer Advocate Nina Olson [R]. American Bar Association, February 27, 2008.
- [10] Bernard Frank, Ombudsman Survey, July 1974-June, 1975:1-51.
- [11] John Roberston: Ombudsman around the Word. Babaravon Tigerstron. The Role of the Ombudsman in Protecting Economic, Social and Cultural Rights [J]. The Intenational Ombudsman Yearbook, Vulture 2, 1998:114.
- [12] 徐国庆:我国建立人大监督专员制度的理论探讨[J]. 云南行政学院学报, 2001(3).
- [13] 林伯海. 关于建立人大监督专员制度的思考[J]. 人大研究, 2002(10).
- [14] 张劲松. 论监督权的权力化[J]. 湖北社会科学, 2002(11).
- [15] 王爱英. 构建中国特色社会主义权力制约机制[J]. 学习论坛, 2003(10).
- [16] 陈国权. 西方政治监督理论的发展逻辑[J]. 国家行政学院学报, 2000(03).
- [17] 王东杰, 赵利兵. 我国政治体制改革进程中权力结构的失范及调整[J]. 重庆工学院学报:社会科学, 2008(8):98.

(责任编辑:杨 睿)

The Enlightenment of Ombudsmen System on China's Administration Supervision

MA Li

(School of Public Administration, Sichuan University, Sichuan Chengdu 610064, China)

Abstract: In recent one hundred years, each country continues to monitor its government and civil servants but corruption never stops, as a result, the research on monitoring mechanism is necessary. Each country continues exploration on monitoring government and protecting public interests through system innovation and using references. The ombudsmen system originates from Sweden and is rapidly evolved and publicized in many countries. This system strengthens monitoring on governments from a new angle and has important theoretical and real significance. Because there is difference in politics between China and western countries, how China learns this new monitoring system under current system and establishes the monitoring system based on China's reality becomes the starting point and end of this paper.

Key words: ombudsmen system; power structure; administrative monitoring; government management mode