

论行政法治建设与地方政府治理的现代化

◇丁明春 郑维东

在推进国家治理现代化的过程中,地方政府治理现代化是不可或缺的重要组成部分。地方政府治理现代化的核心在于实现地方政府治理法治化,即通过法治政府建设提高地方政府依法治理的能力和水平。行政法治与地方政府治理具有密切的内在关联性,行政法治建设不仅有利于促进地方政府及其职能部门合法、公正、高效地履行法定职权,而且有利于有效保障公民、法人和其他组织的合法权益。

一、我国地方政府依法治理面临的困境

(一)地方行政立法难以适应治理现代化的步伐

从我国立法体制的现状来看,地方行政立法主要体现在制定地方政府规章以及一些规范性文件。作为行政法规制度体系的重要组成部分,地方政府规章和规范性文件本应在政府治理过程中发挥重要的作用。然而,由于我国地方行政立法体制还不够完善,立法主体之间关系相对复杂,立法权限分工存在较大的模糊性,导致地方行政立法质量不高,难以适应地方政府治理现代化的节奏与步伐。

在地方行政立法实践中,由于地方政府行政目标的多元化,行政规章及规范性文件样式繁多,行政规范性文件备案审查制度还得不到持续有效的落实,广泛存在着条文规定缺位、错位、越位以及相互冲突的现象。此外,地方行政立法中还大量存在“关门立法”“独断专行”等现象,导致地方行政立法既不能充分反映社会公众的利益诉求,也难以适应地方政府治理现代化的需要。

(二)地方政府依法治理的执行能力有待增强

地方政府治理现代化的重要目标在于提高地方政府治理的有效性,提升公民生活的质量水平,促进经济稳定增长和社会和谐发展。然而,由于地方政府依法治理的执行能力有限,依法行政原则落实不够彻底,使得地方政府行政权力运行常常脱离法治

轨道。地方政府行政权力运行脱离法治轨道,不仅难以矫正违法行为,而且在很大程度上激发了社会对抗心理,给地方政府法治建设带来了极为不利的负面影响。此外,在地方政府治理过程中还存在着大量的“选择性执法”现象,这不仅违背了执法公平公正的原则,而且严重损害了地方政府的法治权威。

(三)地方政府行政监督及问责的力度不足

对地方政府及其职能部门的权力进行有效制约和监督,是保证行政权力合法运行和防止行政权力滥用的必要前提。但是,在地方政府治理过程中,由于制度不完善、职能转变不到位以及权力行使不规范,导致行政监督的力度严重不足,行政问责也大多流于形式,难以对地方政府权力及行为构成实质意义上的监督和制约。一方面,地方政府决策滥用自由裁量权、违反决策程序、决策责任追究机制不健全等问题仍然存在。另一方面,受根深蒂固的“官本位”思想的影响,地方政府治理过程中广泛存在着官僚主义、形式主义、推诿扯皮以及办事拖沓等现象。

(四)地方政府行政争议解决机制不够健全

通常而言,有效解决行政争议是保障公民合法权益的重要途径,对于缓解地方政府治理过程中产生的矛盾与冲突,以及促进地方政府法治建设都具有积极的作用。目前,我国的行政争议解决方式主要包括行政复议、信访、仲裁、行政调解以及行政裁决等机制。然而,在地方政府治理的过程中,这些制度机制发挥作用并不理想,地方政府并没有形成多元化矛盾化解机制,公民合法权益并未得到充分有效的保障。行政复议是行政系统内部重要的纠错机制。然而,行政复议机制的改革进展相对缓慢,行政复议作为解决行政争议主渠道的功能并未得到充分发挥。对于地方政府治理而言,在行政复议实施过程中,行政复议的独立性、公正性问题并

没有得到妥善解决,难以有效解决行政争议以及充分保障公民的合法权益。

首先,行政复议程序机制不健全。作为一种停留在行政系统内部的纠纷解决机制,行政复议实际上只是行政机关的内部自救行为。在解决争议的过程中,由于行政复议程序设计粗糙模糊、机械僵硬,行政复议决定形成过程封闭而难以满足复议申请人的要求。其次,行政复议的公正性难以保证。行政复议机关通常是由做出行政行为的行政机关的上一级机关担任,也就是说由作为争议一方的行政机关的上级机关担任。由于各种错综复杂的利益关系,使得仍属于行政系统内部的复议机关缺乏事实上的独立性,因而难以保证行政复议的公正性。再次,公民利益表达的制度化渠道不够通畅。通过信访等途径进行利益表达在现实中依然存在着较多问题和缺陷,在一定程度上限制了公民利益的有效表达。

三、推进我国地方政府治理现代化的路径思考

(一)优化地方行政立法,健全依法治国的制度体系

基于行政法治建设推进地方政府治理现代化,理想的状态是实现“良法善治”。从一定意义上讲,“良法”是推进地方政府治理现代化的重要前提。对于我国地方政府治理而言,除了宪法、法律和行政法规之外,“良法”还意味着一整套具有公正性、平等性、参与性、开放性、责任性以及包容性的地方政府规章和规范性文件所组成的规则体系。

具体来讲,一是提高地方行政立法的专业化水平。地方行政立法要遵循正规化、科学化、专业化的原则,逐步完善地方行政规章和规范性文件的制定程序,尤其是要落实制定机关对规范性文件统一登记、编号、印发及备案制度,完善专业人员负责、集体讨论决定以及立法后评估等制度,以此提高行政立法质量,预防立法冲突,避免地方行政立法给社会发展带来负面效应。二是引导公民参与地方行政立法过程。推动地方行政立法从封闭模式走向开放模式,明确公民团体和个人对于地方行政立法的创议权,个人或社会组织可以通过法定程序自主提出行政立法建议或议案,依法申请启动地方行政立法程序。这不仅能够及时反馈社会立法需求,

而且有利于避免地方行政立法不作为现象。此外,逐步完善地方行政立法听证制度,有效保证地方行政立法听证的真实性和有效性,防止听证过程流于形式,以完善的听证程序促进构建高质量的地方政府治理制度体系,进而推动地方政府治理实现真正意义上的“良法善治”。

(二)落实职权法定原则,明确依法治国的权责边界

落实职权法定原则是提高地方政府依法治理能力和推进地方政府治理现代化的重要前提。一般而言,职权法定原则包括两方面:一是法无授权不可为;二是法定职权必须为。职权法定的目的在于防止行政权力滥用和促进行政机关勤政尽责。因此,落实职权法定原则,既要保证行政权力来源于法有据,符合具体法律法规规定,同时还要保证行政权力运行公开透明,保障公民的知情权、参与权及监督权。

对于地方政府治理现代化而言,落实职权法定原则,关键在于全面落实地方政府权力清单制度。从地方政府治理的角度出发,落实权力清单制度,要及时清理地方政府及其职能部门的公共权力,按照权力影响大小、权力使用频率、权力运行范围对行政权力事项进行分析和论证,明确行政权力的法律依据和行使部门,清楚列出权力目录并公之于众,主动接受社会的监督。此外,基于有限政府的基本理念,正确处理地方政府与企业、社会组织的关系,在明确地方政府权责边界的基础上压缩其自由裁量空间,规范地方政府行使权力运行过程,减少地方政府及其职能部门之间推诿扯皮、庸政、懒政等不良现象。总之,落实地方政府权力清单制度有利于促进职权法定原则落地,明确地方政府依法治理的权责边界。这不仅有利于加快地方政府职能转变和落实简政放权,而且有利于推动地方政府廉政建设,降低地方政府腐败发生的可能性。

(三)推进公正执法,增强依法治国的执行能力

除了拥有“良法”之外,关键还在于实现“善治”。“善治”是法治的基本目标,从法治的视角来看地方政府的“善治”,“更多地应该体现治理的合法性、正当性、民主性、透明性、责任性等核心要素”。

具体而言,一是不断强化行政执法人员的法治意识,坚决避免“选择性执法”。通过加强对行政执

法人员的法律教育和法治培训,增强其法律意识和法治观念,提高其通过法治思维与方式解决执法问题的能力,并逐步树立其对于法治的信仰。在此基础上,促使行政执法人员严格依法执法,坚持“以事实为依据,以法律为准绳”原则,坚决避免“选择性执法”行为,对任何违法行为都要及时、公正地依法进行处理,提高地方政府依法治理的权威性和公信力。二是加强行政执法程序建设,依靠执法程序规范执法权力。程序具有中立性、过程性及超然性的特征,对于提高地方政府依法治理能力具有特殊重要的意义。加强行政执法程序建设,要以现行法律法规为基础,厘清行政执法的权限,完善行政执法程序的规则,细化行政执法的流程,明确行政执法步骤环节,提高行政执法程序的可操作性。在此基础上,依靠公正合理的执法程序规范执法权力,严格控制行政执法自由裁量权,减少行政执法的随意性,杜绝有法不依或违法不究等现象,确保地方政府公平公正执法。总之,在地方政府治理的过程中,行政执法是行政法治建设的关键环节,通过推进公正执法提高地方政府依法治理的执行能力,有利于加速推进地方政府治理现代化的进程。

(四)强化依法治理责任观念,促进地方政府责任的实现

地方政府责任的实现是提高地方政府依法治理能力和推进地方政府治理现代化的重要保障。具体而言,一是强化地方政府公职人员的责任意识。加强对地方政府公职人员日常的政治思想教育,培育公职人员的“公仆意识”,坚持依法履职,力求尽职尽责,促进依法行政转化成为内在的责任观念。在此基础上,确保违法责任追究及时到位。对于涉及“懒政、庸政、怠政”以及“不作为、乱作为”问题的机构组织及公职人员,结合党政纪律相关规定,追究具体责任人员的政治责任和纪律责任,并依法严格追究其相应的法律责任。二是加大对地方政府决策的行政问责力度。一般而言,减少行政决策失误的有效途径是加大对行政决策的问责力度,构建系统完善的行政决策监督机制。在地方政府决策过程中,要始终遵循“谁决策、谁负责”的原则,保持决策权行使与责任落实同步推进,一旦出现滥用自由裁量权、违反决策程序等决策违规行为,及时启动行政问责程序,确保责任追究准确、到

位。同时,在加大行政问责的力度基础上,保障公民有效参与地方政府决策的权利,促进地方政府决策的科学化、民主化和规范化,尽可能减少地方政府决策失误带给社会的利益损失。

(五)完善行政复议机制,维护依法治理的公平正义

维护地方政府依法治理的公平正义是提高地方政府依法治理能力和推进地方政府治理现代化的重要目标。当公民的合法权益受到侵害的时候,地方政府应当及时为其提供救济保障,有效保护公民的合法权益,维护基本的公平正义。从推进地方政府治理现代化的角度来看,这意味着逐步完善行政复议机制,保证行政复议的公正性。地方政府在处理行政复议问题的过程中,为了保证行政复议的公正性,应当尽可能保证行政复议的公开性和中立性。

具体来讲,一是保证行政复议程序的公开性。行政复议过程应当坚持以公开复议为原则、不公开复议为例外,只有在涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及复议申请人自己申请不公开的情况下,才可以采取不公开复议的方式。二是保障复议机关和复议工作人员的中立性。复议机关及其工作人员应当平等对待复议双方当事人,坚持独立、公正、不偏私的原则,排除权力、利益、人情关系等因素的影响,确保行政复议过程客观公正。尤其是在形成行政复议决定的过程中,复议机关应当引入独立的第三方监督机制,尽可能提高行政复议决定的公信力。总之,地方政府要合理平衡行政复议行政化和司法化的利弊得失,逐步将司法程序所具有的独立性和公正性引入到行政复议的过程中,使行政复议实现公平与效率的有机结合。此外,在地方政府治理的过程中,以完善行政复议机制为基础,我们应当培养和塑造公民的程序正义理念,增强公民的利益表达能力,提高公民参与地方政府治理的有效性,推进公民利益表达渠道的多元化和制度化,实现公民利益表达的理性化和程序化,有效维护地方政府依法治理的公平正义。

作者简介:丁明春,河南罗山人,吉林大学行政学院博士生。

(摘自《河南大学学报(社会科学版)》2019年第4期)