

我国行政综合执法的现实困境与对策建议

张琳, 师田, 陈光栋

(陕西师范大学 政治经济学院, 陕西 西安 710062)

摘要: 行政综合执法是政府管理部门进行的新执法方式, 其出现和发展有着客观必然性和现实必要性, 在实践中取得了一定成效。然而, 在行政综合执法的过程中, 其现实问题也不断凸显。执法权从分散到集中行使, 是政府行政执法方式的重大变革。变革引发问题在所难免, 关键在于发掘解决问题的路径。本文对探讨了行政综合执法的现实困境及其产生的原因, 提出了解决行政综合执法现实困境的对策建议。

关键词: 行政综合执法; 现实困境; 行政综合执法的完善

中图分类号: D523

文献标识码: A

文章编号: 1672-8122(2013)01-0037-03

行政综合执法是指由依法成立或依法授权的一个独立的行政机关依据一定的法律程序行使多个行政机关的行政职权的一种制度, 具体说就是通过依法建立新的执法主体或依法授权一个原有行政机关并购相关行政执法权, 实现行政执法权综合行使的一种新型行政执法体制和方式^[1]。行政综合执法是伴随着我国行政执法领域所普遍存在的多头执法、权责不明等执法弊端而出现的一种新型执法形式, 兴起于20世纪90年代中期, 并于2002年依据中央编办《关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作的意见》的文件在广东省、重庆市开展试点, 内容涉及城市管理、文化市场管理、农业管理等行政执法领域, 后逐步在全国推广。作为一种新型的行政组织形式和执法方式, 行政综合执法在一定程度上解决了我国行政执法过程中的多层执法、利益均沾、劳民伤财、权责脱节等诸多弊端, 客观上有其存在和发展的必然性。

一、行政综合执法的必然性

1. 行政综合执法解决了传统执法模式的弊端。在改革开放之初, 传统模式下的我国行政执法部门林立、机构重叠、职责不明, 同一级政府单位下设多个部门管理同一件事情, 同时, 还设有一些派出机构也共同来参与行政执法。在这种体制格局之下, 造成了这样一种状况: 执法有益的工作, 很多部门都参与进来, 都想“分一杯羹”, 而对于执法比较困难, 又没有多少“利益”可图的工作, 各执法部门相互推诿、互相扯皮, 不仅对人民群众造成了损失, 同时也损害了政府的形象, 更加不利于各项工作的开展。

行政综合执法正是在考虑到传统模式下这种畸形的执法模式的基础上, 统一设置政府执法机构, 打破行业和部门及领域的界限, 通过精简机构和人员, 将性质类似的执法行为归结到同一部门进行统一管理, 进行依法行政, 解决了传统执法模式的诸多弊端, 真正实现了为人民服务的执法宗旨。

2. 行政综合执法提高了行政执法的效率。行政效率指的是国家行政机关及其工作人员从事行政管理活动的产出同所

消耗的人力、物力、财力等要素之间的比率关系^[2]。行政执法正是要以最少的资源消耗来获取较大的社会公共效益, 以达到执法的高效率状态。然而在我国传统行政执法模式下, 执法队伍庞大, 财政开支过大, 执法力量比较分散, 人力资源浪费现象也比较严重。同时执法机构职能单一, 一个执法机构无法一次性完成行政执法任务。这种状况导致了我国行政执法高耗低效的状况。

正如学者蔡恒所说, 综合执法的推行初步解决了行政权的扩展与行政效率本身的要求和冲突^[3]。行政综合执法通过对执法性质类似的执法行为进行综合, 统一归于一个部门进行管理, 一方面在客观上增强了该部门的行政权力, 解决了部门行政权的扩展问题。同时在另一方面, 通过综合部分权力资源, 精兵简政, 减少了行政机构的执法开支, 也减轻了因多头或多层执法给行政相对人所造成的不必要负担, 大大提高了行政效率, 初步实现了行政管理机构的合理设置, 管理程序的科学化和规范化, 最大限度地满足了行政相对人的需求与保障公共利益和个人权益的有效实现。

3. 行政综合执法体现了行政体制改革的要求。随着经济和社会的不断发展, 各种新问题和新情况层出不穷, 如果仅以僵化的旧体制来应对不断变化的社会环境, 必将造成行政执法的低效率。近些年, 随着“服务型政府”“廉洁型政府”和“阳光型政府”等理念的提出, 我国不断在经济、政治、社会、文化等领域进行了一系列的改革, 以不断适应外部环境和内部条件的变化。同样的, 面对我国传统模式下的多头执法的缺陷, 必将要采取一定的改革措施来变多头执法为综合执法, 实现执法机关的优化、精简、合并, 理顺关系, 明确部门之间的各自权限, 保证政府执法的公正严明, 以适应我国行政体制改革的大背景。所以, 行政综合执法体现了行政体制改革的要求, 并不断深化着体制改革, 促进全社会的共同进步。

二、行政综合执法的现实困境

自1990年中后期以来开展的行政综合执法试点工作至

收稿日期: 2012-10-12

作者简介: 张琳, 女, 陕西师范大学政治经济学院副教授, 主要从事政府行政管理及创新研究; 师田, 男, 陕西师范大学政治经济学院硕士研究生, 主要从事行政管理研究; 陈光栋, 男, 陕西师范大学综合办公室助理研究员, 主要从事教育管理研究。

今已达十个年头,全国各地的行政综合执法工作得到了迅速的发展,同时也取得了显著的成效。实践证明,行政综合执法工作的大力开展有效地整合了执法权,使有限的执法资源得到优化使用,同时也极大地改善了行政执法体制中机构林立、各自为政的现象。在解决多头执法、执法扰民等现象方面也得到了较大的发展,也进一步降低了行政成本,提高了行政效率。当然,在肯定各项成绩的同时,我们也要清晰地认识到现阶段我国行政综合执法所面临的诸多困境。

1.行政综合执法的法律依据不充分。我国现阶段行政综合执法的法律依据是《行政处罚法》和《行政许可法》,《行政处罚法》第16条和《行政许可法》第25条对相对集中处罚制度和相对集中许可权制度做了明确规定,但是,两部法律的规定过于笼统和原则,尚没有一部权威性的法律对行政综合执法作出明确的法律界定和细化^[4],这就导致了各地在行政综合执法中陷入混乱,有时候甚至是随意而为,导致权力滥用,滋生腐败,也损害了行政相对人的合法权益。

此外,除了明确规定行政综合执法权的两部法律外,其他相关制度散见于国务院文件、中央编办文件及诸多地方性法规和地方政府规章中,不仅不系统,各部门对文件的理解有别,执行起来易陷入冲突,同时法律效力也很低,不利于行政综合执法的有效开展。

2.行政综合执法中新的权力交叉出现。行政综合执法就是对行政权进行重新配置,但由于权力配置并不彻底,只是部分权力的让与。这种情况带来的必然问题就是职权不清,综合执法机构承担的职权与其它部门的职权存在交叉、重叠或空白的现象,极大破坏了“精简、统一、效能”的原则。这种权力交叉问题,不仅不利于各部门工作的开展,同时职责不清所带来的相互推诿扯皮也阻碍着执法工作的正常进行。例如,有些管理领域虽然采取了综合执法,但相关部门的执法职能和队伍仍然存在,有的部门将行政执法权划转给综合执法机构,但却未将有关执法力量和技术支持(技术人员、机构、设备等)转移,仍在从事某些执法工作,形成新的职责交叉和多头执法,有的事争着管,有的事无人管^[5]。

3.行政综合执法中部门间协调配合欠缺。由前面所述的行政综合执法的概念可知,行政综合执法是由一个依法成立的行政机关来行使原由其他行政机关所具有的行政职权,由此可知,综合执法机关执行的工作实际上是从其他行政机关转移过来的职权,这就需要依赖相关职能部门的配合才能进行有效的工作。但是在现实执法实践中,由于部门利益的驱使以及各执法机关之间的信息不畅等因素的影响,各部门之间的协调机制不畅,这不仅降低了执法效率,同时也影响了执法功能和效果的发挥。

另外,综合执法部门本身的合作意识淡薄,害怕这些“麻烦”会影响或损害各自机构履行自己更为重要的职能,都在一定程度上阻碍着综合执法部门之间协调配合。

4.行政综合执法中行政组织体系不完善。行政综合执法是一个系统的工程,需要上下级、中央到地方形成统一的、健全的组织体系,然而现实生活中,中央这一层级的综合执法推进比较滞后,而省一级又不准设立综合行政执法机关,这就造成了综合执法机构在组织体系上的断层,随之引发了一系列的社会问题。其中一个就是当行政相对人在行使行政复议权时,由于省、自治区和国家没有专门的主管部门,

所以无法向作出行政处罚决定的上一级行政机关申请复议,只能向作出行政处罚决定的行政机关的同级人民政府申请复议,加上上级机关某些官僚主义作风,根本不利于申请行政复议人的权益申诉,实际上就是没法保证行政相对人的行政复议权。另外一个就是由于没有统一、细化的法律参考,各地在行政处罚权的适用范围、执法主体、程序规则、责任规则等各方面都不尽相同,没法保证统一的组织行为规范。

5.行政综合执法中执法人员的执法能力偏低。现阶段,在我国行政综合执法队伍中存在很多问题。首先,编制内的执法人员数量不足,需要外聘很多执法人员;其次,这些外聘执法人员往往来自不同领域,没有接受过专业知识的学习和培训,缺乏实际执法经验,普遍存在很多暴力执法、野蛮执法的行为。最后,对于这些编制内的执法人员,因为有了这些合同制等外聘的人员,他们只要待在办公室从事签字盖章等工作,逐渐出现“贵族化”倾向,官僚主义作风盛行。这些现实因素阻碍着我国行政综合执法队伍综合素质的提高,使官民冲突愈演愈烈。

6.行政综合执法中执法程序和监督体制不健全。由于历史原因,我国地方行政执法的依据大多是部门规章及其它规范性文件,种类繁多,五花八门,所以在执法程序上没有严格统一的规定,同时在现实执法过程中执法人员的随意而为也造成了执法程序的不规范和混乱。

此外,对于各项行政权力,如果没有对其实现监督,则权力寻租问题会极大败坏政府的形象,行政综合执法权也是一样。由于我国现存的监督体制中还存在很多问题:如人大监督制度比较疲软,执法监督流于形式;政协监督软弱无力,同时监督观念也比较淡薄;行政内部监督情况复杂,执法与执法监督职能不分,监督形同虚设,难以落到实处;群众监督缺乏有效途径,行政行为的不透明更增加了群众监督的困难;最后的媒体监督虽然效果良好,但是政府对新闻媒体的过度管制也在一定程度上限制了媒体监督作用的发挥。

三、行政综合执法完善的对策建议

党的十七大报告在加快行政管理体制改革方面明确提出要“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成责权一致,分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政体制”^[6]。顺应国家转变政府职能的大背景,行政综合执法作为一新的制度,也应该在正视现有问题的基础上,不断调整,不断完善,以适应新的外部环境。行政综合执法的实践证明其有存在的必要性,“从法治的发展维度着眼,如果一种制度设计是值得并有一定可行性的,我们就必须为它的建构迈出第一步,哪怕会遭遇种种阻力,甚至阻力过大而使这一步走歪了。毕竟,任何制度文明的发展都是在学习、矫正、积累的过程中完成的。”^[7]所以,在笔者看来,要实现行政综合执法的权责一致、廉洁高效、结构优化、执行顺畅以及监督有力,从而更好的实现为人民服务的执法宗旨,还需要从下面几个方面进行有益的尝试:

1.树立行政综合执法的新理念。行政综合执法的实践证明,它改变了传统行政执法模式下的多头管理、权责不清的弊病,一定程度上促进了我们国家的行政管理体制改革。当然作为一种新的尝试,虽然其也存在很多问题,但是需要我们去进行不断的改革和完善。所以,我们应该清醒的认识到:

综合行政执法是对现行行政执法体制的创新与革命,是对权力与利益格局的重新调整,在这个过程中必然会出现很多问题,遇到很多阻力,我们要重树信心,不断更新执法理念。此外还要树立阶段性和长期性相统一的观念,任何改革都不是一蹴而就的,一些体制性的问题不可能随着改革马上解决,需要在不断的实践中,阶段性的实现问题的有效解决。所以一定要重视行政综合执法带来的良好效益,树立行政综合执法的新理念,不断地改革与完善。

2.完善行政综合执法的法律法规。“无规矩不成方圆”,行政综合执法遇到的种种阻力和障碍,归结到底还是在于法律法规的不健全,没有一套健全、细化的法律来保障行政综合执法的有序实施。因此,法制创新是行政综合执法理论和实践领域的核心问题。要不断依靠这些法律工作者,不断地研究行政综合执法中所面临的困境,改革和废除现有不相适应的相关法律法规,尽快研究出台综合行政执法的地方性法规以及相关配套的政府规章,进而不断地制定和出台一部适合整个国家的行政综合执法的法律文件,使行政综合执法真正做到有法可依,执法方式和手段规范科学,从而得到行政执法相对人的理解和支持,构建和谐的社会环境。

3.健全行政综合执法的监督机制。适应“阳光型政府”、“让权力在阳光下运行”等等这些新型的治理理念,行政综合执法要不断实现公开执法,透明执法,增强公众对行政执法的参与,不断健全监督机制。要不断确立人大监督的主体地位,保障各人大代表的监督权,让他们真正的实现为人民负责的使命。其次,要不断加强新闻舆论的监督,保障新闻舆论监督的畅通。要放宽对媒体的限制,让他们作为自由的监督主体通过报刊、广播、电视、网络等媒介公开揭露违法、违纪的行政行为,批评行政执法工作中有法不依或执法不严等问题,以促进严格执法和对法律的遵守。近年来网络力量的飞速发展,让我们看到其在监督政府行为方面的巨大作用,它实现了人人都是监督者、处处都有监督者的目的,扩大了对政府行为的监督范围。因此,我们必须加强新闻媒体的监督作用,充分利用这种监督方式,增强舆论机构的独立性,减少政府、政党对新闻工作的干预,让其真正担当人民喉舌的角色。最后还要不断培育群众监督的社会环境,不断提高群众的监督意识、权利意识和法律意识,创造机会拓宽群众的监督渠道,使他们真正体会到自己“主人翁”的地位,有效监督行政综合执法的实施,防止权力滥用,预防腐败的发生。

4.明确行政综合执法的各项职能。行政综合执法是一个系统的工程,在设计制度的过程中要明确它的各项职能,包括执法范围、执法目的以及对执法违法的责任追究等。

在执法范围上,要依据本部门和本职责所具有的行政权力,严格在此范围内行使行政权力,禁止出现越权或越位等违法行为。在执法目的上,一是要明确执法是为了保障行政相对人的合法权益,禁止出现侵害相对人权益的现象出现;其次要知道,行政综合执法是为了提高行政效率,以解决传统模式下行政执法高耗低效的弊端,从而不断节约行政成本,提高行政效率;三是行政综合执法是为了保障国家各项行政管理活动的有序进行,要树立大局意识,认真做好自己的本职工作。最后,针对近年来地方政府只重执法结果、求实效,而忽视了对行政违法行为的责任追究的现象,要确立谁行使权力谁承担责任的机制,健全执法责任制和过错追究制度,

对违反综合执法程序的执法人员和单位进行追究。同时对滥用执法权力的行为要加大惩戒力度,形成威慑作用,充分保护行政相对人的合法权益。

5.深化行政执法的理论创新。行政综合执法还处在不断的探索和完善阶段,它的发展也离不开各种理论的指导和创新,因而要不断进行理论创新,突破制约改革深化的理论瓶颈。具体说来应从以下几个方面进行理论探索:(1)行政综合执法配套法律。针对迫切需要的一部系统、全面的关于行政综合执法方面的配套法律,我们要不断发挥法律工作者的理论研究能力,尽早制定和出台一部规范性的法律文件,使行政综合执法真正实现有法可依。(2)综合行政执法机构与专业执法部门的关系问题。由于行政综合执法是将几个部门行使的行政权交由一个法定的行政部门来集中行使,在这种情况下,获得本项行政权的部门已由一个专业执法部门变为综合执法部门,如何处理原有的职能和新增职能之间的衔接关系,是一个值得研究的问题。同时对于已失去这项行政权主体资格的部门,又应该如何自处,如何配合获权部门的工作开展等等都是需要不断研究的问题。(3)如何协调好各行政综合执法部门的理论研究。目前,由于部门之间协调机制不畅,各行政执法部门缺乏有效沟通与配合,这大大降低了执法效能。因而寻求各部门之间有效协调配合的方法就迫在眉睫,这也是我们应该加强理论研究的部分。只有实现各行政综合执法机关与其他职能部门的高度协调配合,才能不断提高执法效率,取得良好的执法效果。(4)如何加强队伍建设,提高执法人员自身素质。执法人员的素质高低也决定了行政综合执法能否有效实施,因而也要加大在人才队伍建设这方面的理论研究,从人才引入机制、培训机制、竞争激励机制以及责任考核机制等方面进行全面的研究总结,以建立一支高效、廉洁、文明执法的队伍。

行政综合执法发展至今,已成为我国行政管理体制改革的一个重要组成部分,其巨大效益我们有目共睹,同时对其所存在的问题我们也不能视而不见。总而言之,作为一种新的执法体制创新,行政综合执法还有待于进一步改革与发展,笔者深信,随着理论工作者对行政综合执法问题的深入探讨,行政综合执法必将建立一个完整的体系,切实解决我国行政执法中层次过多、职能交叉、人员冗余、权责脱节以及多头执法等问题,更好地为我国行政管理体制改革贡献力量,也为我国各项事业的健康发展提供保障。

参考文献:

- [1] 于冰.行政综合执法探析[D].山东大学,2009.
- [2] 张国庆.公共行政学[M].北京:北京大学出版社,2007(2).
- [3] 蔡恒.我国行政执法组织创新与行政体制改革协同性研究——兼评农业行政执法组织的合理性和局限性[J].江苏社会科学,2004(1).
- [4] 李国旗,尤月成.我国综合行政执法的实践困境与出路[J].山西省政法管理干部学院学报,2008(2).
- [5] 中国行政管理学会课题组.推进综合执法体制改革:成效、问题与对策[J].中国行政管理,2012(5).
- [6] 十七大报告.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[R].http://news.sina.com.cn/c/2007-10-24/205814157376.shtml.
- [7] 石佑启,黄俊.中国部门行政职权相对集中初论[J].江苏行政学院学报,2008(1).