

西部地区循环经济发展 对行政权力介入的动态要求分析

原新利(兰州理工大学人文学院 兰州 730050)

中图分类号:D922 文献标识码:A

行政权力介入地方经济发展的动态平衡要求

(一) 行政权力运行模式介绍与比较

目前,有关政府行政权力运行模式主要有“有限政府理论”、“服务型政府理论”、“政府社会化理论”以及“市场化政府理论”。“有限政府”提出的前提是政府失败、市场失灵和公民社会自主发展的综合需求,社会的多元化发展,要求政府提供更多的制度调控,而非微观管理;服务型政府理论要求行政主体积极履行具体的服务职能,努力为公众提供更多更好的服务,坚持以公民为本位,把为社会公众服务作为行政权力行使的目标和根本宗旨;“政府社会化理论”有这样的依据:在前资本主义社会,由于市民社会的发展不够成熟,往往需要国家通过行政权力的强制来整合社会利益矛盾,然而在现代社会,传统的行政权力行使的适应空间变得越来越狭窄,这必然要求行政权力从更多的社会领域退出,将被自己长期侵蚀的那部分社会权力归还社会本身。随着新的社会组织结构模式的逐步确立,行政权力对社会干预的收缩将会越来越明显,相应而言,社会权力将逐步扩大其自治领域。这一时期的政府和社会将主要呈现一种“小政府,大社会”的关系模式;“市场化政府理论”则认为,任何一个社会必须是政府与市场相结合的最佳契合点的产物。而行政权力支配市场“严重压抑了市场”这只看不见的手的作用,公共权力随着公共管理的社会化而社会化,在市场化政府下,政府与市场的关系主要体现在权力中心主义转化为服务中心主义,效率中心主义转化为成本中心主义,个人利益中心主义转化为公共利益中心主义,政府通过“市场这只看不见的手”来实现社会的良性运转,使原来的强制驱动性对象转化为引导服务对象,朝市场与政府和谐统一的方向前进。

(二) 行政权力介入地方经济发展的动态平衡要求

对以上四种政府权力的运行模式的比较中不难看出,各个理论都有其适应或适合的执法环境,换言之,行政权与市场经济存在的关系并非简单的数学比例关系,也并非只要经济市场化程度越高行政权力介入度就越低。我们也不能用单纯的某一种模式来解决行政权的运作问题。随着我国经济发展,社会进步,政府的职能、观念的确需要转变,但这种转变不是从一种

内容摘要: 本文从行政权力运行模式的角度出发,立足于地方行政执法实践需求,通过对几种政府运作模式的比较分析,结合西部地区循环经济发展面临的特殊压力和现实需求,特别是就西部地区—甘肃省刘家峡水库“私捕事件”的前因后果,分析论证建立行政执法责任制的实践意义。

关键词: 行政执法责任制 行政失范 私捕事件

西部地区循环经济发展面临的压力及其需求条件

(一) 西部地区循环经济发展面临的现实压力

1. 西部地区生态环境十分脆弱:原国家环保总局的数据显示,西部地区土壤侵蚀面积达410万平方公里,占全国总侵蚀面积的83.13%。西北五省区和内蒙古是我国土地沙化最为严重的地区,西部森林的植被破坏严重,全国的一半生态脆弱县在西部地区。西部自然环境的恶劣已经严重制约了经济的发展。

2. 西部地区资源环境制约问题日益严重:西部地区是我国自然资源的富集区,45种重要矿产资源潜在总量约占全国的40%,全国大约60%的石油可采储量,83.19%的天然气储量,38.16%的煤炭储量,23.19%的铁矿石储量在西部地区。但是西部地区目前的矿产资源开发在整体上还显得相当粗放,这种粗放形式不仅表现在资源的开采、加工和综合利用方面,同时也表现在对资源、储量和开发环境的有效控制方面。西部地区在资源开采上的规划滞后、执行不力以及可开采率低等现象造成了西部地区资源环境的制约问题,也给西部以资源优势促进经济发展造成了压力。

3. 西部地区的产业结构相对落后:西

部地区的经济增长方式以粗放型为主,一定程度上形成“越穷越垦,越垦越穷”的恶性循环。西部大开发战略在实施的过程中生态投入,使西部的生态环境得到了明显的改善,并且优化了农村产业结构,使人民收入不断增加,经济效益显著提高。但是,西部生态环境与经济的协调发展依然面临重重压力。

要解决开发与环境治理相一致的问题最重要的就是建立一套有效的措施,使具有正面环境效应的行为成为经济上有利的行为,要寻找一种经济发展模式使经济发展的同时不让生态环境遭受严重的破坏。为此,原国家环保总局在结合西部目前的生态环境状况和发展情形后,提出了发展循环经济的战略措施,以保护生态环境以实现西部地区的可持续发展。在西部大开发中,寻求经济与社会、环境协调发展的途径之一就是发展循环经济。

(二) 西部地区循环经济发展的行政法制要求

在发展循环经济的过程中,无论是技术支持体系还是发展战略的调整,直至企业利益和个人利益的实现,均需要政府有效发挥其应有的干预作用。我们知道,在鼓动消费的市场模式下,人们对环境公共物品的利用超过环境所能提供的限度几乎是不可避免的,这种资源配置的低效率是“市场失灵”的表现。政府干预是以弥补市场缺陷的角色出现的,但政府干预也并非万能,同样也存在“政府失灵”的可能性。“政府失灵”一方面表现为政府的无效干预,另一方面表现为政府的过度干预。当前进行循环经济立法要解决的是政府的干预无效问题,即政府宏观调控范围和力度不足或方案选择失当,不能够满足弥补“市场失灵”,从而维持市场机制正常运行的合理需要。

模式框跳到另一种模式框，其应该是一种动态的转型，即是行政权与经济发展步伐的动态平衡。而这种动态变化不是随意的，而是有规则可遵循的。从目前的实践来看，行政权力对于地方经济的介入存在着地域特殊性，或曰，由于各地的经济与发展的不平衡性，我们并不能概括出一个既定的模式。从甘肃省的实践来看，由于社会发展基础较为薄弱，再加上正处于体制转轨和社会变革的特殊历史时期，于是对于行政权的依赖与对于行政权的制约成为一个问题的两个方面既缺一不可，又呈现一种复杂的态势。一方面地方经济的发展对行政权具有一定的依赖性这就要求政府在经济与社会发展中扮演一个积极行动者的角色，要求政府，加强立法，实现依法行政，依法办事，各行各业权利与义务得到的法律保障，实现政府以较少资源与较低成本为公民提供量多质好的公共服务。另一方面，由于甘肃省行政执法的各种体制不健全，容易产生行政权力的失范现象——行政权力真空、行政权力滥用、行政责任缺失。这就要求对于行政权运行进行必要的监督与制约，设置必要和完备的责任体制，克服由于行政权力的不作为或失范而导致的矛盾与冲突，将相对人需求的满足和公共利益的实现作为其实施行政行为的最高价值选择。

建立行政执法责任制对于地方循环经济发展的必要性分析

行政执法责任制在实现循环经济理念中居于非常重要的位置：

第一，推行行政执法责任制是落实地方政府依法行政的重要途径。依法行政要求政府机关以法定的行政管理职权为基础，既行使权力，又承担责任，既履行职责，又受到监督。从刘家峡“私捕事件”发生、发展的原因看，当地政府虽有管理权力，但不积极履行管理职能，特别是由于行政管理权力的消极介入而产生的管理责任更是荡然无存，如果甘肃省建立了完备的行政执法责任制度，符合依法行政的基本原则，即行政主体法定、行政职权法定、行政程序法定、行政行为法定、行政责任法定，从而成为当地政府机关全面履行法定职能，保障行政权的规范运作，也为实现依法行政提供有效规范依据。目前甘肃省的大部分政策方针、法律法规都是通过行政执法行为直接适用于普通民众，大多数场合下民众正是通过行政执法行为来感

受社会的公平正义，而推行行政执法责任制，就是通过理清行政执法主体和执法依据，分解执法责任，严格责任追究，实行评议考核等具体工作，使行政管理秩序化，使行政权力的内部运行始终处于“公开”、“透明”的良性循环中，降低了个人自由裁量意志对行政执法行为的影响，保证了“依法行政”在日常行政执法中的落实，有利于政通人和，为构建和谐社会打下良好基础。

第二，推行行政执法责任制是深化行政管理改革的现实需要。行政执法责任制是现代行政管理的重要内容。通过行政执法责任制的设定，将管理学先进的科层组织理论运用到行政权运行制度中，根据市场和社会需要设置规模适度、权责明晰、结构优化的行政机构，重点解决行政执法体制中权责均衡、比例适度的配置。面对甘肃省经济发展的社会基础薄弱，自然资源稀缺，当地经济和社会发展对政府“干预”力量的具有较大的依赖性，推行行政执法责任制，重新整合行政管理结构。在刘家峡“私捕”事件中，当地政府应当转变观念，从保障地方健康有续的投资经营环境出发，从保障当地群众的根本利益出发，变消极行政为积极作为，一方面积极遏制乱捕、私捕现象，对相关责任人予以必要的处罚，另一方面，当地政府应当认真思考如何提高水库周边群众的生活水平，在群众为保障水库生态资源作出牺牲的同时，应当不以降低其生活水平为基本原则，两方面的管理目标齐头并进，才能切实解决由于非法捕捞所带来的矛盾和冲突。

第三，实行行政执法责任制是构建和谐社会的必然要求。依法治国、依法行政是和谐社会的应有之义。在我国，影响法治进程的最主要矛盾是行政权力与公民权利的矛盾。一方面，如果行政权力过度膨胀，极易造成行政权力对公民权利的侵犯，不利于公民权利与行政权力的良性互动，这是引发各种冲突、诱导各种矛盾的最主要、最常见的因素，另一方面，由于行政权力的消极作为甚至是不作为导致地方行政管理秩序混乱，也在一定程度上影响了和谐社会的建立。因此，政府机关能否依法行政关系着社会主义和谐社会能否顺利建立。从历史和现实的角度出发，推进依法行政的重点是加强对行政权力的约束和规范，将行政权力的行使和运行纳入法制化的轨道，最终达到以行政权力保护公民权利的目的。而实行行政执法责任制是约

束和规范行政权力的有效途径。温家宝总理关于依法行政“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”的要求，实际上也包含了行政执法责任制的核心内容。在新形势下实行行政执法责任制，不仅对行政机关规范行政执法、加强自身建设具有重要作用，而且对构建社会主义和谐社会将起到积极的促进作用。

第四，实行行政执法责任制是优化经济发展环境的客观要求。行政执法权作为一项公权力，其作用是维护社会公共秩序，行政执法是行政机关管理社会、经济、文化以及其他社会事务的最主要方式和途径。目前，西部地区行政执法状况还不完全适应推进依法行政，优化经济发展环境，加快“三化”进程的要求。行政执法中存在的问题在提醒我们，必须强化执法监督，其中最主要的是严格考核评议和执法过错责任追究。行政执法责任制的核心内容是“责任”，注重的是“责任本位”，实行行政执法责任制的重点是约束执法人员，是治吏的一种有效机制。其他兄弟省市的成功经验证明，实行好行政执法责任制度，对推进依法行政和优化经济发展环境产生巨大的促进作用。

结论

循环经济是实现可持续发展战略的重要途径而循环经济的发展，无论何时都离不开政府的积极行政，特别是在西部欠发达地区，应有的市场规律尚未建立完善，况且市场规律也存在失范现象。于是，有效政府是市场经济正常运转的一个必要条件，也就是说，有效政府不一定能使市场经济有序运行，但要实现市场经济有序运行的目标，必须要有一个有效政府。行政执法责任制源于我国地方行政执法实践，它是实施责任政府、法制政府、民主政府的一个重要途径，其作为规范和促进行政执法行为的一种全新措施，对于改革地方政府经济管理模式和完善现阶段的行政执法机制，推动和实现地方政府对地方循环经济的指导与调控都有着非常重要的意义。

参考文献：

1. 应松年. 依法行政教程[M]. 国家行政学院出版社, 2004
2. 王名扬. 美国行政法[M]. 中国法制出版社, 1995
3. 郑传坤, 青维富. 行政执法责任制理论与实践及对策研究[M]. 中国法制出版社, 2004