

地方行政执法责任制的实践内涵和动态意义

原新利¹,刘淑君²

(1.兰州理工大学 人文学院,兰州 730050 2.甘肃政法学院 法学院,兰州 730070)

摘要 行政执法责任制产生于20世纪90年代,是我国建立社会主义市场经济体制和建设社会主义政治文明过程中创新的行政法律制度。地方行政执法责任制产生于客观实际的需要,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,对于改革中国现行行政管理模式和完善现阶段的行政执法机制,推动和实现各级政府机关依法行政,都有着非常重要的意义。

关键词 行政执法责任制 实践内涵 动态意义

中图分类号 D035.5

文献标志码 A

文章编号 1002-2589(2010)34-0131-02

一、地方政府行政执法责任制的历史沿革及构建的时代背景

我国的行政执法责任制建立的时间较晚。1988年河北省辛华市率先推行行政执法责任制。1990年紧随辛华县之后推行行政执法责任制的平山县和赞皇县经验开始得到河北省法制办的肯定,并作为示范在全省广泛展开。当时行政执法责任制只是作为行政执法内部监督制度和内部管理制度,其称谓也不一,有的称为“目标责任制”,有的称为“百分制”,有的称为“执法责任制”^[1]。《中华人民共和国行政处罚法》颁布后,湖南省结合贯彻实施该法,把推行行政执法责任制列为改善行政执法的重点措施,并在《湖南省行政执法条例》中明确规定全省行政执法机关都必须实行行政执法责任制。其他省份,如黑龙江、安徽、山西等省,也是较早提出行政执法责任制的。1997年党的十五大报告中明确提出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略。”同时,他还强调:“一切政府机关都必须依法行政,实行执法责任制和评议考核制。”以此为契,各省、自治区、直辖市和国务院各部门、各直属机构陆续推行了行政执法责任制。而1999年7月5至6日举行的全国依法行政工作会议。2005年,国务院办公厅下发《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》(以下简称《若干意见》),随后,全国各地为贯彻落实《若干意见》纷纷制定本地关于执行行政执法责任制的配套规定,至此地方行政执法责任制开始全面建立。

二、地方政府行政执法责任制实践意义——行政职责本位的具体要求论

所谓行政职责本位论,是指在行政执法过程中,行政执法主体首先必须从履行行政职责出发,行政执法主要体现为履行行政职责,即在行使行政权力和履行行政职责的互动与制约关系中,职责是第一位的,更基本的,具有先在性、独立性,职权是由职责所决定和界定的,是为履行职责

提供手段和保证,行政职权具有衍生性、依附性。也就是说,职责是“体”,职权是“用”,职责是本体,职权是其衍生。行政执法机关及其执法人员应以履行行政职责为第一位,行使行政职权为第二位。

(一)行政职责本位论反映了执法责任制在地方行政执法中的特殊作用

从行政执法责任制的作用及其关系来看,首先,从行政执法责任制与依法行政的关系而言,行政执法责任制是依法行政的重要载体或重要途径之一,它通过一系列具体落实责任的工作程序和制度保障,保证地方特别是基层行政执法机关及其执法人员严格履行职责,实现依法行政。其次,从行政执法责任制与行政执法的关系来看,行政执法责任制是统领行政执法工作的一项基础工程,它通过责任制度落实法定职责,把履行职责和责任承担有机结合起来,保障法律、法规、规章的正确实施,提高行政执法水平。最后,从行政执法责任制与地方政府法制监督的关系来看,行政执法责任制是以政府法治监督体系中的部门监督为主的。它主要通过通过对行政执法机关及其行政行为的规范、约束、激励、制裁等手段,实现行政执法主体落实责任,分清责任,履行职责,实现政府对所属机关、行政执法机关对其执法人员的监督。

(二)行政职责本位论所体现的责任行政、服务行政与地方行政执法的内在要求

行政执法责任制要求将法律、法规和规章等基本内容落实,权责一体化,每一种行政行为均与相关责任连接,行政执法机关的每一位成员都必须对自己的行政行为负责。毋庸讳言,我国的地方行政执法机关及其执法人员,在长期以来的“官本位”和行政权力中心主义的影响下,更多的是强调权力而淡化职责,或只讲权力而不讲职责,更少提及责任。只知道权力是国家赋予的,职务是上级任命的,而漠视人民才是权力的来源,人民才是权力的所有者目的在

收稿日期 2010-11-01

基金项目 2009年甘肃省社会科学规划课题《甘肃省地方行政执法责任内涵及实践意义》项目阶段性成果

作者简介 原新利(1977-),女,山西汾阳人,讲师,硕士,从事宪法学、行政法学研究。

于。行政职权的终极目的在于服务,因此,行政职责本位论的提出,要求行政机关及其工作人员改变原有的“官本位”、“行政权力中心主义”观念,从而树立起公仆意识,纠正错位的权责意识,使之在行政执法过程中,职责明确,权责统一。

服务行政是对现代政府行政的内在要求,人民主权决定了我国行政机关本质上是执法机关又是服务机关,是通过执法为人民提供服务的国家机关。现代行政执法的服务精神体现出政府施政的取向与人民利益的一致性。实施行政执法责任制,树立行政执法机关及其执法人员的行政职责本位观,在此意义下行使权力之首要涵义是履行作为权力受托人的职责,向社会提供公共产品,为权力所有者服务。因而,服务行政理念就成为了行政权力行使的本质内涵和必然要求。更重要的是,“为人民服务”是我国行政机关的立身之本,并被确立为行政执法的最高宗旨。因此,行政职责本位论,强调以职责的履行为目的,要求行政执法主体运用赋予其的行政职权去体现服务精神,使行政执法主体知道自己的权力来源于人民也必须服务于人民,以保障和实现公民权利和人民利益。

二、地方行政执法责任的动态意义

(一)地方行政执法责任制是自律和他律相结合的机制

行政自律机制是政府凭借自身行政权所建立的一种内部控制方式,与其它的监督方式相比,行政自律机制在监督的广泛性、全面性、及时性、实效性、经济性方面都具有一定的优势。行政执法责任制是一项主要以政府内部监督为主的制度。从监督主体看,主要是各级人民政府,从行政执法组织实施方式来看,行政执法责任制是政府主导模式,是通过一系列具体实体工作和制度保障,以政府内部工作制度为约束的机制规范化、制度化,不仅发挥了行政自律机制的各种长处,而且还使行政系统内部监督更具有操作性。地方行政执法责任制主要是一种自律性机制,但并不排斥对行政执法行为的其他监控方式,而是采取一定的措施和方法,使之与地方民众的监督、地方权力机关的监督、司法机关的监督结合起来,因而行政执法责任制又具有他律性的特点,例如,各地都把行政执法机关参与行政诉讼的情况作为评价其行政执法行为的一项重要依据,这就使司法机关的监督权在行政执法责任制中得到了尊重

和体现。另外,行政执法责任制还要求行政执法机关公布其执法依据和执法程序,在执法活动中要告知相对人的权利和救济途径,要建立公民和组织对行政执法机关和执法人员执法行为的投诉处理制度,这就使公民的监督权在行政执法责任制中得到了尊重和体现。这都在一定程度上反映了行政执法责任制的他律性特征。

(二)地方行政执法责任制注重评议考核

评议考核是地方行政执法责任制的一项重要内容,党的十五大报告不仅专门提到了“行政执法责任制”还提到了“评议考核制”,在国务院的《关于全面推进依法行政决定》中,明确提出“要积极推进行政执法责任制和评议考核制,不断总结实践经验,充分发挥这两项相互联系的制度在行政执法监督中的用”随后,国务院办公厅下发的《关于推行行政执法责任制的若干意见》中,指出“建立健全行政执法评议考核机制,行政执法评议考核是评价行政执法情况,检查行政执法部门和执法人员是否正确履行执法权和全面履行法定义务的重要机制”。可见对评议考核的高度重视。在行政执法责任制中,评议考核环节是不可或缺的组成部分,建立评议考核,是地方官员的奖励惩罚有了依据,产生了激励竞争的依托,行政执法责任制的落实有了保障。

(三)地方行政执法责任是积极责任和消极责任的有机统一

行政执法责任制中的责任有三层意思:一是指职责或曰实体性义务,即为了实现地方行政管理职能而由特定的行政执法主体承担并必须完成一定行政任务;二是指程序义务,即行政主体履行行政职责时所必须遵守的程序性义务。三是指由于不履行自己的职责或义务所应承担的否定性后果。前两种责任可称为积极意义上的责任,后一种责任为消极意义上的责任。行政执法责任制中的责任首先是一种积极责任,其次是消极责任,并且是积极责任与消极责任的有机统一。

参考文献:

- [1] 郑传坤,青维富.行政执法责任制理论与实践及对策研究[M].北京:中国法制出版社,2004.
- [2] 张可越.我国行政执法责任制探究[J].合肥:安徽大学法学院,2003.

Practice Connotation and Dynamic Significance of Local Administrative Enforcement Responsibility System

YUAN Xin-li¹, LIU Shu-jun²

(1.Lanzhou University of Technology, Gansu Lanzhou 730050 2.Gansu Institute of Political Science and Law, Gansu Lanzhou 730070 ,China)

Abstract: Administrative enforcement responsibility system produced in the 1990s, which is an innovative administrative law system from the processes to build the socialism market economic system and political civilization. It is adapted to the requirement of the objective realities and originates from the local administrative enforcement practices, and it is the one of the important approaches to carry out the responsibility government, legality government and democracy government. As a new measure to regulate and promote the administrative enforcement activities, the administrative enforcement responsibility system has very important significance to innovate the administrative management mode, to perfect the administrative enforcement responsibility system and to improve and achieve the legal administrating of the different levels governments.

Key words: Administrative enforcement responsibility system Practice connotation, Dynamic significance

(责任编辑/姚丽)