

关于以人为本与行政立法的思考

宋智敏,胡正昌^①

(湖南科技大学 法学院,湖南 湘潭 411201)

摘 要: 以人为本的发展观要求行政立法在理念上彰显人本精神,在内容上注重人权保障,在程序上强调公众参与。但我国行政立法存在政府本位主义浓,公众参与程度低,监督审查弱等问题。在行政立法中应该牢固树立平等理念,加快完善公众参与机制,不断健全司法审查为主的监督制度,以便更好地践行以人为本的立法理念。

关键词: 以人为本;行政立法;平等;公众参与;司法审查

以人为本的观念包含了对人类自我价值的积极认可和生存命运的深沉关怀。它不仅是一种治国理念,也是行政立法所要遵循的一项基本原则。在中国社会转型过程中,用“以人为本”的价值标准衡量和反思中国的行政立法实践,对于人本法律观的形成和和谐社会的建立具有深刻的现实意义。

一 以人为本对行政立法提出了新要求

(一) 以人为本要求在理念上彰显人本精神

人本精神的要义在于以人作为目的,不能把人贬为手段或物体,它强调人具有权利主体资格,对人的尊重和对人的权利的保护是其存在的核心价值。以人为本的科学发展观同样主张对人予以关怀、对人的权利予以尊重,它的提出既是对人本精神的直接肯定,又为行政立法提供了思想解放的武器。行政立法过程实际上是宪法与法律赋予公民权利的具体化过程,也是公民在行政事务中获得应有权利最为关键的一步。因此,在以人为本的科学发展观的指导下,行政机关在立法时应该牢固树立人的主体地位和核心价值理念,一切以人为中心,将人作为立法的首要前提、根本依据和最终归宿,充分彰显人的目的性、本源性、平等性,为实现人的和谐、自由和全面发展打下坚实基础。

(二) 以人为本要求在内容上注重人权保障

人权是人的利益的量度分界,是人对利益的普遍要求,是人对公共权力评价的道德标准,是人与人之间和谐相处的共同尺度。^[1]行政法作为“动态的宪

法”,必须将人权保障贯穿于自身的原则、价值和内容之中。这不仅是行政法最基本的价值诉求,更是以人为本的内在要求。由于行政法内容是行政法原则、价值的客观承载物,并且行政法的内容涉及公民生活的方方面面,公民从“摇篮”到“坟墓”都受到了行政法的规制。因此,行政立法坚持以人为本,首先要求在行政立法内容安排上坚持以人为本。这就要求行政法规和规章对公民权利和义务的规定体现人本思想;要求通过行政立法实现对行政权的制约,实现依法行政,从而保障公民的合法权利;要求对已经遭受违法侵害的公民权利予以救济,真正做到对人的存在予以重视,对人的价值予以关注,对人的命运予以关怀。

(三) 以人为本要求在程序上强调公众参与

公众参与是现代民主的重要形式,也是立法程序的核心机制。法律和法规的制定,从根本上说是一个发扬民主、吸收社会广泛参与、实现权利义务配置的过程。正如美国当代法学家哈罗德·J·伯尔曼所说的“法律程序中的公众参与是重新赋予法律以活力的重要途径”。^[2]坚持以人为本,就是坚持“一切从人出发,以人为中心,把人作为观念、行为和制度的主体;以弘扬人的主体性和价值性,对人的权利的平等尊重和关怀为特质。”^[3]它反映在行政立法中,就必然要求公众通过听证等方式参与行政立法,通过意志的表达,很大程度地排除立法者的恣意、任性和偏执,实现权利义务的均衡。同时,通过

^① 收稿日期: 2008-03-20

作者简介: 宋智敏,女,湖南双峰人,湖南科技大学法学院讲师,硕士,主要从事行政法与行政诉讼法研究;胡正昌,男,湖南耒阳人,湖南科技大学法学院副教授,硕士,主要从事宪法学的研究。

与行政机关在平等的基础上展开对话,以协商、合作的精神完成行政立法行为,实现立法质量的提高和人权的保障。

二 行政立法在实现以人为本上存在的问题

(一)行政立法政府本位主义浓

由于当前我国政府部门利益膨胀现象十分严重,行政立法成了政府部门占有权力资源的方式和分配既得利益的手段,使得一些行政立法带有浓厚的本位主义色彩,具体表现在以下三个方面:1.注重整个政府权力的配置。行政机关在立法上往往侧重于规定自身应该拥有何种权力,该权力如何行使等内容,而对该权力的行使是否侵害了行政相对人的权利,是否影响社会经济的发展等问题较少考虑。2.注重地方(部门)权力的配置。我国80%的法律、90%的地方性法规、大部分行政法规和全部部门规章由行政主管部门起草。^[4]某些行政机关利用其掌握的国家立法资源,在立法中强化或扩大大地方、本部门的权力范围,设立各种能够产生“收益”和“实惠”的管辖权、许可权、审批权,为本部门谋取经济利益。同时,尽可能地减轻本地方、本部门应当承担的责任和义务,让立法为自身滥用职权留下空间。3.忽视行政相对人权利的配置。对于行政相对人,行政机关在立法时往往侧重其应该履行何种义务,对其应该享受的权利往往不予重视,甚至违反上位法的规定,随意增加行政相对人义务,降低或减少行政相对人的合法权益,导致行政相对人的权利与义务严重失衡。

(二)行政立法公众参与程度低

公众参与是行政立法的合法性基础,应当成为人们在设置行政立法程序时普遍认同并鼎力追求的目标。但我国行政立法的公众参与问题一直没有得当妥善解决。1.公众参与的广度有限。我国是一个行政权力十分突出,而缺少行政民主与法治传统的国家,公民参与行政立法的广度显得很不够。对于行政机关向社会公布以求公众广泛参与的行政立法,规定了严格的条件,使得公众参与未能成为一种普遍行动,参与广度受到限制;即使法律要求公众参与的行政立法,真正将法律草案交付公民讨论或召开立法听证会的情况也寥寥无几。2.公众参与的深度不够。现行立法规定的行政法规、规章的立法动议主体限于行政机关及其部门或部门的内设机构等,立法申请与不申请以及申请立什么法,由他们自由裁量,而行政管理相对人无权参与立法动议提出环节;由于对立法草案听取公众意见的规定过于

宽松,行政立法机关往往采取座谈会、论证会等等约束小、操作简单方便的形式,致使公众对行政立法的参与处于非常被动的地位;《立法法》和《法规规章备案条例》虽分别规定了公民、企事业单位和社会团体等对行政法规、规章有权向全国人民代表大会常务委员会、国务院书面提出审查的建议,但由于没有明确具体负责的收受承办机构,致使权利人行使该项权利缺乏充分保障。^[5]由于缺乏公众的广泛参与,行政立法过程中就无法实现平等博弈和话语多元,在执行中自然很难得到公众的理解和配合。

(三)行政立法监督审查弱

尽管我国行政立法数量日益增多,内容日益复杂与技术化,但行政立法监控制度并不完备,监控环节非常薄弱。1.权力机关的监控软弱。权力机关对行政立法的监督既可以是事前监督,也可以是事后监督。事前监督主要针对授权立法,而我国《立法法》对授权法的规定太过原则,既没有明确这种授权的内容是单个授权而非一揽子授权,也没有明确被授权机关行使授权进行行政立法的时间界限及其立法不作为或者迟延的责任,更没有明确此种依据授权决定而制定的立法文件的效力层次。权力机关对行政立法的事后监督的主要形式是备案和立法抵触解决程序。在实际运作中我国现行的备案审查制度往往只起到“备查”的作用,而无“审查”功能,有明显问题的法规或规章往往难于被及时发现和纠正。至于“立法抵触解决程序”,目前也存在违宪违法立法审查的对象过窄,违宪、违法立法审查的程序不科学,违宪、违法立法审查的程序有违民主之嫌等问题。2.行政系统内部的层级监控失效。行政系统内部的层级审查是指行政机关上级对下级的领导与被领导、监督与被监督的关系。我国《宪法》第八十九条第十三、十四项和《立法法》第八十八条第三、六项对此虽有明确规定,但同一性质的权力无法克服潜在的自我保护意识,这种内部监督不可能是彻底的和有效的。3.司法机关的监控范围有限。我国人民代表大会制度和现行法律却将行政立法排除在司法审查的范围之外,尽管人民法院对行政规章享有“参照”审查权。对行政立法的司法审查的排除,成为行政机关滥用权力的护身符,行政相对人维护和行使权利的绊脚石。行政机关以行政立法侵犯公民的人身自由、迁徙自由、财产权利等大量实例已经证明了这一点。由于行政立法监控环节薄弱,使得本来权力就很强大的行政机关更加强势,挑战人民代表机关的立法权威,破坏立法民主和法治原则。

行政立法被异化为与民争利和治民的工具。

三 完善行政立法践行以人为本的立法理念

(一) 牢固树立行政立法的平等理念

从某种意义上说, 行政立法理念对行政立法的效用、利益归属、发展方向以及立法总量等具有决定性作用。这不仅是现代法律精神和法治原则的价值所在, 更是在行政立法上践行以人为本理念的先决条件。

1 平等人格理念。作为国家的代表, 行政机关在人格上与公民是平等的。正所谓“尊重生而自由和尊严平等的义务不再是特殊的自由政策和政体的特权, 它已经成为当今世界无可置疑的普遍政治准则”。^[6]在行政法律关系中, 公民作为自然人、社会成员、行政参与者, 当然不仅具有主体资格, 同时具有独立的人格, 他并不依附于行政机关而存在。因此, 行政立法中不能将公民视作手段、工具、器具或资源加以利用, 更不能视作行政的“仆人”或“奴隶”, 而应视之为行政活动的终极目的。因为国家的一切目的、政府存在的唯一理由, 就是保障公民的利益, 为全体公民服务。

2 平等地位理念。行政机关与公民之间尽管角色不同、权利义务不对等, 但并没有高低贵贱之分, 他们在法律地位上是平等的。行政机关在立法中必须摒弃传统的“衙门”意识和官僚作风, 充分体现对公民平等法律地位的应有尊重, 将公民作为真正的平等法律主体来设计和对待, 为行政执法文明打下坚实基础。

3 平等法律适用理念。行政立法中, 不管法律适用于行政机关或是公民个人, 都必须严格落实“在法律面前人人平等”的原则。行政机关必须与公民一样, 同等地受到法律的约束, 不能享有不受法律控制的特权或不服从法律的特权。行政机关的权力必须受到司法监督, 公民的权利必须能够通过司法途径获得救济; 行政机关对其违法行为必须承担相应的责任而不得享有逍遥法外的特权。

4 平等合作理念。行政机关必须逐渐改变那种过分重视权力手段的传统, 形成多种民主对话的渠道, 与行政相对人结成平等、友好与合作的关系。只有在行政立法中确立平等的理念并表现为具体的制度, 才能让公民自由地参与行政立法, 实现人性及人格尊严的保护。

(二) 加快完善行政立法的公众参与机制

公众参与机制是行政立法程序的核心和精髓, 它能够使人民群众在法律的框架内主动地参与立法

活动。鉴于我国行政立法中公众参与范围窄、程度低、过程短, 公众参与行政立法的权利尚未得到应有的确认和保障, 我们应该坚持以人为本, 通过进一步修订和完善相关制度以确保公众参与的顺利实现。

1 建立行政立法公开制度。按照现代民主与法治的基本要求, 行政公开的内容是全方位的, 除了将法规草案公开外, 还应将立法文档公开, 即将立法草案说明及为立法目的而搜集的背景资料, 审议草案的会议记录等公之于众, 让广大公民就自己关心的事项表示或陈述意见, 以保障他们的民主参与, 提高立法的透明度。

2 设计行政立法参与机制。一方面, 赋予公众行政立法参与和讨论权; 另一方面, 确保公众享有行政立法知情权。

3 完善行政立法的听证制度。通过法律的形式明确规定公众参与行政立法的公众代表选择的程序和方法, 听证会主持人产生的程序和方法, 听证会进行的程序, 听证会举证和辩论的方式、听证记录和记录要点的整理方式、记录或记录要点的效力等问题, 实现公众意志的表达和公民权利的保障。

4 强化行政立法协商机制。行政立法主体就必须努力协调与其他主体包括立法机关、司法机关、其他行政机关以及社会公众之间关系, 特别是在行政立法过程中, 应当与其他主体进行充分的协商, 明确行政立法必须进行协商应当具备的条件、协商的类型、协商的主体、协商的程序以及不能达成一致时的解决机制, 防止行政立法走入“立而不商”、“商而不立”两个极端。

(三) 不断完善行政立法监督制度

行政立法权作为一种与公民私权密切相关的一种权力, 具有管辖领域广、能动性、自由裁量权大等特征, 最容易被滥用。为了消除或缓解由于行政立法监控薄弱所带来的诸多危害, 加强和完善行政立法监控制度势在必行。

1 细化行政立法程序, 明确行政立法范围。以法律形式细化行政立法程序, 通过正当程序最大限度地抑制立法者自身的恣意, 最大限度地吸纳和表达民意。同时, 为了有效杜绝行政立法机关越权立法现象, 必须以法律法规的形式对行政机关的立法权限明确加以规定, 严格禁止越权立法。对越权立法实行审查监督机制, 及时予以废止或纠正, 并实行立法责任制, 追究违法立法者的责任, 将行政主体的立法活动严格限制在法定的权限范围内。

2 完善权力机关对行政立法的监控制度。权力

机关对行政立法的审查监督的方式表现为备案和审查。首先要完善备案制度,明确规定备案期限,明确规定由哪个工作部门负责备案工作,为此,全国人大应当设立一个专门的审查法律、法规的立法审查委员会,并且保留批准制度,从而对行政立法实施有效的监督。其次要完善审查制度,审查行政立法的颁布实施情况,审查行政立法是否溯及既往,审查行政立法是否有法律、法规授权依据。总之,要向西方国家一样,不仅审查行政立法的合宪性和合法性,还进一步审查其合理性;不仅审查行政立法的实质性问题,还审查行政立法的程序问题;不仅审查授权法,还审查授权立法规范。

3 强化行政首长的立法责任。立法责任制度是保证各位阶立法质量的预防性机制,也是为公民提供救济的一种制度性保障。因此,我们必须在行政立法中引入责任追究机制,促使行政立法慎重行事、避免随意性,从而起到保障国家法制统一、保障公民权利的目的。

4 建立对行政法规、规章的司法审查机制。我们必须建立对行政立法的违宪审查和违法审查制度,扩大司法审查的范围,实现对行政权的规制和公民权利的保障。同时,明确司法审查的程度,确立正当法律程序的司法审查标准,扩大诉权保护范围。当然,这是一个渐进的过程,需要我们对现存的制度

进行合理的改革,笔者主张建立独立的行政法院,实现对行政法规和规章的司法审查。^[7]

总之,在行政立法中坚持“以人为本”就是要求行政机关消除行政立法中的部门和地方利益保护主义,赋予并切实保障公众参与行政立法的程序权利,限制和规范行政权力的行使,实现政府权力和公民权利的和谐发展。

参考文献:

- [1] 张文显.法理学[M].北京:高等教育出版社,1999:98
- [2] [美]哈罗德·J·伯尔曼.法律与宗教[M].北京:三联书店,1999:60
- [3] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:389
- [4] 封立霞.解析行政立法中的部门本位主义[J].中国党政干部论坛,2005(8):31-32
- [5] 段红柳.论行政立法过程中的公众参与[J].湖南社会科学,2002(5):35-36
- [6] [瑞典]格德门德·阿尔弗雷德松,阿斯布佐恩·艾德.世界人权宣言:努力实现的标准[M].成都:四川人民出版社,2000:89
- [7] 宋智敏.论我国行政法院的建构[J].湖南科技大学学报(社科版),2006(1):68-70

(责任编辑:徐蓓)