

河北省社会科学发展研究重点课题
纪念建国60周年廉政工程项目成果



行政权力运行监控机制建设 理论研究与实践探索

中共任丘市纪委
任丘市监察局

组织编写

河北大学出版社

河北省社会科学发展研究重点课题
纪念建国 60 周年廉政工程项目成果

行政权力运行监控机制建设 理论研究与实践探索

中共任丘市纪委
任丘市监察局 组织编写

河北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政权力运行监控机制建设理论与实践探索/王少杰, 王玉主编;中共任丘市纪委,任丘市监察局组织编写. —保定: 河北大学出版社,2009.5

ISBN 978—7—81097—406—6

I. 行… II. ①王…②王…③中…④任… III. 行政管理—监督—研究—任丘市 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 061860 号

责任编辑:马 力

封面设计:王占梅

责任印制:蔡进建

出版:河北大学出版社
地址:河北省保定市五四东路180号
邮编:071002
印刷:保定市北方胶印有限公司
经销:全国新华书店
开本:787mm×960mm 1/16
印张:14.25
字数:260千字
版次:2009年5月第1版
印次:2009年5月第1次
书号:ISBN 978—7—81097—406—6
定价:40.00元

编辑委员会

编 审:刘金辉

主 编:王少杰

副主编:冯建华 白 桦

策 划:安保田 籍国强

撰 稿:王 玉 于文胜

成 员:王洪泉 耿国良 韩润生 李黎阳 李宝璐

安保田 韩振水 李连芳 吴恩元 刘万通

庞宝成 董卫兵 刘 英 倪晓青 籍国强

马卫泽 边占坤 郭德敏 赵志刚 王 玉

扎实推进行政权力运行监控机制建设(代序)

河北日报评论员

2009年3月29日

最近,省委、省政府出台了2009年1号文件《关于推进行政权力运行监控机制建设的意见》。贯彻落实好省委、省政府1号文件精神,是全省各级党委、政府和广大干部一项十分重要而紧迫的任务,必须抓紧抓好。

行政权力涉及面广,与人民群众切身利益密切相关。对行政权力运行进行有效监控,有利于推进依法行政,建设法治政府;有利于从源头上防治腐败,完善惩治和预防腐败体系,深入推进我省反腐倡廉建设;有利于实现阳光政务,接受群众监督,切实维护人民群众的根本利益;有利于提高行政效能,优化发展环境,促进经济社会又好又快发展。当前,全省上下正在积极应对国际金融危机带来的风险和挑战,推进行政权力运行监控机制建设,对于转变干部作风、应对复杂多变的局势、完成艰巨繁重的任务尤为重要。各级各部门和广大干部要切实统一思想统一到省委、省政府决策部署上来,增强抓好这项工作的政治责任感和紧迫感,以更加自觉的态度,更加务实的精神,更加有效的措施把行政权力运行监控机制建设推向深入。

推进行政权力运行监控机制建设,必须紧紧抓住规范权力运行这个重点。要紧紧围绕这个重点,建立行政权力廉政风险评估防范机制、行政权力运行程序化和公开透明机制、行政权力运行绩效考核和责任追究机制,着力构建覆盖行政权力全过程的完整监控链条。目前,要紧密结合我省改革发展实际,加强对中央和省委扩大内需、促进经济增长一系列重大政策措施落实情况的监控,确保这些政策措施落到实处;要加强对关乎国计民生重大决策的监控,确保科学民主决策;要加强对腐败现象易发多发重点领域和关键环节行政权力运行情况的监控,努力从源头上预防腐败。要把推进行政权力运行监控机制建设和教育、制度、监督、改革、纠风、惩处各项工作有机结合进来,统筹推进,努力发挥惩治和预防腐败体系建设的综合效应。

推进行政权力运行监控机制建设,必须坚持解放思想,改革创新。解放思想、改革创新是推动各项事业发展的强大动力,也是推进行政权力运行监控机制建设的强大动力。这是一项探索性很强的工作,没有现成的经验可以借鉴。深入推进并取得成效,必须坚持解放思想,改革创新,重在建设。这项工作还涉及利益格局

的调整,是一场深刻的革命,不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。我们必须以坚决的态度,务实的作风,创新的精神扎实推进,坚持在实践中完善,在前进中提高,在发展中把握规律,用改革创新的办法来解决前进中存在的问题。

目 录

第一部分 行政权力运行监控机制建设的理论研究

行政权力运行监控机制建设——基本概念	(2)
一、权力的概念	(2)
二、行政权力的概念	(4)
三、行政权力的本质	(4)
四、机制的概念	(4)
五、权力监控的概念	(5)
六、权力监控机制的概念	(5)
七、权力监控的目的	(5)
八、权力监控的关系形式	(6)
九、权力监控的方式和程序	(7)
十、权力监控的功能	(7)
十一、权力监控机制的类型	(8)
十二、构建权力监控机制的六种基本模式	(9)
十三、行政权力公开透明运行的含义	(12)
十四、行政权力运行监控机制建设的意义	(12)
行政权力运行监控机制建设——基本思路和内容	(13)
一、当前滥用行政权力行为及原因	(13)
二、行政权力运行监控机制建设的具体要求	(17)
三、行政权力运行监控机制建设的基本原则	(17)
四、行政权力运行监控机制建设的主要任务	(17)
五、行政权力运行监控机制建设的工作重点	(18)
六、行政权力运行监控机制建设的重点环节和重点部位	(20)
七、行政权力运行监控机制建设的基本思路	(23)
八、行政权力运行监控机制建设的主要内容	(26)
九、行政权力运行监控机制建设:理论经验	(29)

第二部分 行政权力运行监控机制建设的实践探索

行政权力运行监控机制建设——工作规程	(35)
一、建立风险防控机制	(35)
二、建立规范运行机制	(39)
三、建立考核追究机制	(39)
行政权力运行监控机制建设的动力——政府创新	(41)
一、中共任丘市纪委、任丘市监察局关于赴邯郸市考察“电子 监察”及 “项目代办”工作情况的报告(2008 年 8 月 28 日)	(41)
二、关于进一步深化行政权力公开透明运行几项重点工作的汇报 (中共任丘市纪委 任丘市监察局 2008 年 10 月 6 日)	(44)
三、中共任丘市委、任丘市人民政府关于进一步深化行政权力 公开透明运行工作的实施方案 (任字[2008]64 号 2008 年 10 月 19 日)	(51)
四、任丘市网上行政审批电子监察系统建设工作方案	(54)
五、任丘市电子政务项目建设工作联席会议制度	(56)
行政权力运行监控机制建设的概况——发展过程	(58)
一、基于互联网,低成本起步	(58)
二、平台的主要特点	(58)
三、电子监察系统建设历程	(59)
四、任丘市电子政务的主要做法	(61)
五、任丘市电子政务建设的实践	(65)
六、构建新型政府工作模式——任丘市电子政务	(70)
七、用信息技术手段为提高行政效能提供科学支撑	(75)
八、由任丘市的实践谈电子政务安全建设和全方位构建电子政务 安全保障体系	(78)
行政权力运行监控机制建设的保障——技术支撑	(80)
一、任丘市行政电子监察系统技术原理及解决方案	(80)
二、行政审批处理系统架构设计	(91)
三、电子监察系统架构	(100)
行政权力运行监控机制建设的目标——效能提高	(114)
一、电子监察:监控机关效能的慧眼	(114)

二、运用科技手段,打造监督平台,大力推进行政权力运行	
监控机制建设	(115)
三、创新构建模式,体现本地特色,扎实推进行政权力运行	
监控机制建设(2008年12月25日)	(118)
四、任丘市“五个零”承诺诚信制促进公共企事业单位办事公开	(123)
五、任丘:权力公开透明“十种载体”工作格局初步形成	(123)
六、“网线”变“防线”,“窗口”成“关口”——	
任丘五个信息化平台监控行政权力运行	(124)

附录一

王少杰同志在市纪委、市监察局加强干部队伍作风建设工作会议	
上的讲话(2008年8月19日)	(127)
围绕中心、服务大局,努力营造风清气正的发展环境	
(任丘市委常委、纪委书记王少杰 2008年9月18日)	(130)
行政权力动态公开难点与破解对策(任丘市纪委监察局)	(132)
中共任丘市纪委关于信息化监督平台建设情况的汇报	
(2009年3月19日)	(135)

附录二

建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划	
(中发[2008]9号)	(143)
中共河北省委 河北省人民政府关于推进行政权力运行监控	
机制建设的意见(2009年1月24日)	(154)
中共河北省纪委关于印发《关于推进行政权力运行监控机制	
建设试点工作的指导意见》的通知(2008年8月29日)	(159)
任丘市行政审批监督管理暂行办法(2008年9月1日)	(163)
任丘市行政权力公开透明运行工作电子监察实施办法	
(2008年9月3日)	(167)
中共任丘市委 任丘市人民政府关于推行投资项目审批代办制	
的实施意见(2008年9月3日)	(171)
任丘市人民政府违反行政权力公开透明运行工作行为责任追究办法	
(2009年1月4日)	(174)

任丘市人民政府违反行政权力公开透明运行工作行为投诉受理办法 (2009 年 1 月 4 日)	(176)
中共任丘市纪委印发《任丘市行政审批电子监察办法》的通知 (任纪发[2009]1 号 2009 年 2 月 4 日)	(178)
中共任丘市纪委印发《任丘市行政审批电子监察办法实施细则》 的通知(任纪发[2009]2 号 2009 年 2 月 4 日)	(180)
中共任丘市委办公室 任丘市人民政府办公室转发《中共河北 省委办公厅、河北省人民政府办公厅印发〈关于对机关工作 人员不作为、乱作为投诉举报的处理办法〉的通知》的通知 (任办发[2009]2 号 2009 年 2 月 11 日)	(203)
任丘市廉政风险评估预警暂行办法	(205)
任丘市推进行政权力运行监控机制建设试点工作方案	(209)
任丘市推进行政权力运行监控机制建设工作规程	(211)
参考文献	(214)
后记	(215)

第一部分

行政权力运行监控机制 建设的理论研究

行政权力运行监控机制建设——基本概念

一、权力的概念

在现代社会中,“腐败”一般是指权力腐败,也即指权力职能的蜕变。

(一)权力的含义及其基本特征

权力(Power)概念有广义和狭义之分。狭义的权力概念仅指国家权力,广义的权力概念是指特定主体将其意志强加于他物(即其他个体、群体、国家机构或社会),使之产生压力继而服从的能力。

权力具有以下基本特征:

1. 权力现象的发生以人和意志的存在为前提,它存在于人与人的交往活动中。权力的主体是人,但这一主体不一定就是个人。在现实生活中,权力主体常以个人的对立物——群体或国家的形式存在。

2. 权力是主体的一种外在型能力,它无法以物质的或精神的方式在人的机体内存积下来,转化为人类的一种机能而世代遗传,这种能力是人们在认识世界和改造世界的活动中所借助的一种手段,它的实现常常需要外部力量(知识、财富和暴力等)的援助。外力资源的稀有及其分配的不平等,增加了权力实现的难度,使得权力的真实存在成为验证主体身份、社会地位及其实力的标志。

3. 权力具有可交换性。正是因为权力是主体的一种外在型能力,所以它有可能脱离主体而被用于交换。可交换性是权力的一大特性,如果权力本身不具有可交换这一性质,那么它就不可能被当作物来交换。正是这样,权力一旦进入市场,它就有可能被用来交换。

权力的交换表现为两种形式:一是所有权的转移,这主要发生在私权力的交换中;二是权力与权力或权力与他物(如财富、地位等)的交换,这主要发生在公权力的交换中。

4. 权力具有不平等性,非平等性是权力最为本质的特点。权力一般以“命令→服从”的轨迹运行,它意味着一方对另一方的支配。这里,服从具有特别重要的意义,它既是权力的构成要素之一,又是权力现实存在的重要条件。没有服从就没有现实的权力。没有服从,权力只能停留在观念和形式的层面上。

(二)权力的分类

按照不同的标准,可以对权力进行不同的分类。如,依权力的主体不同,可以

将权力分为私权力与公权力,或个体权力、群体权力和国家权力;依权力的性质不同,可将权力分为有形权力与无形权力,也可以分为国家权力与非国家权力等。

私权力也即个体权力,它主要与财产权、人身权等公民个人权利联系在一起,它是因权利派生出来的一种能力。由于法律上的任何权利都是国家权力所支持的权利,它表明了国家权力对于公民的自由能容忍到的限度。每一种法律权利都具有权力性,即权利主体通过拥有对物(如土地、债)的占有和支配,而将其意志强加于他物(如租赁人、债务人),使之产生压力继而服从的能力。正是有国家力量的支持,法律权利的主体才具有对义务主体的支配力量,法律权利才可能实现,从法定权利转为现实权利。

公权力即群体权力,它又可分为两种类型:一种是职业性公权力,即由职业而生的一般公职权力,如企事业单位中的会计、出纳、仓库保管、检验、营业、调度、统计等一般工作人员或管理人员的权力,这是因职业而生的公职权力;另一种是职位性公权力,如企事业单位的厂长、经理,国家行政机关公务员,国家立法、司法、执法机关工作人员的权力,这是由一定职位而生的公权力。由于这两类权力与不同范围群体的公共职权相联系,故而也称作公职权力,它包括国家公职权力和非国家公职权力。

公权力与公共利益联系在一起。公权力的公共性质决定了公权力的主体具有双重身份:一方面,权力主体是个人,因具体职责而生的权力由从事该职业或职位的个人所拥有;另一方面,个人作为权力主体其权力具有代理性或代表性,他只是该权力的形式主体,真正的权力主体是具体群众(如企事业单位、国家及其机关)。这里,个人因其职业或职务而存在的权力并不真正属于个人,他的职权只是群体权力或者国家权力的一部分,他只有相对的使用权或履行权,而没有占有、处置或放弃的权利,一旦他与该职位或职务分离(如退休、免职或撤职),他便不再拥有这一权力。比如,工商管理对市场管理属于工商管理部门的权力,工商管理权力的实质主体是工商管理部门,某个工商管理只是负责某方面具体权力的形式主体,他代表的是国家在市场管理方面的行政执法权,他离开工商管理部门后,这项具体权力的形式主体便发生变更,即由他转为新任者,而实质主体不变,仍是工商管理部门。

这样,任何一种公权力主体都包括两个方面:

1. 形式主体,即具体行使它的任职者。
2. 实质主体,即它所代表的对象,如社会、国家或群体。

公权力本质上的非个体性决定了任何将公权力的“私有化”的行为都是对公权力所代表的集团利益或国家利益的否定。在现代民主制国家中,对于公权力(尤其是国家公职权力)的限制始终是权力限制的主题。

二、行政权力的概念

行政权力是国家对社会事务进行公共管理的权力,是一种执行性权力。具体而言,行政权力是国家行政机关执行法律,制定和发布行政法规,在法律授权的范围内实现对国家行政事务的管理,解决一系列行政问题的强制力量与影响力。在国家权力结构中,行政权力属于国家权力的重要组成部分,与国家的立法权,司法权共同构成国家权力的主要内容。

三、行政权力的本质

行政权力是政治权力中的一种特殊权力,行政权力的实施依靠国家赋予的强制力,为履行行政职能,达到行政目标,在行政管理中所体现出来的对行政客体的制约能力和力量。行政权力由上而下授予。我国人民行使管理国家和社会事务的权力,主要有直接和间接两种形式。直接的形式是全体人民通过选举产生人民代表,由人民代表大会直接参与制定法律、参政议政;间接的形式则是由人民代表大会把国家和社会事务的权力授予政府和国家公务人员,再由政府和各级国家公务人员去管理国家和处理各种社会事务。因此,人民和政府之间是一种委托关系。我国《宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”行政权力是人民共同意志的体现和根本利益的保证,目的在于维护人民的根本利益,推动社会的进步和发展。这是我国行政权力的本质。

四、机制的概念

机制一词按照最新修订的《新华词典》的解释,原指“机器的构造和工作原理”,后用来“借指有机体各部分的构造、功能、特性及其相互联系和相互作用等”。《现代汉语词典》及其他中文词典对机制作了更加广泛的解释,即机制一词现在常被用来泛指事物之间的“有机联系”和“相互作用”。

机制一词现在已成为国内外各个学科领域广泛使用的专业术语。在社会科学领域,机制一般是指不同主体之间相互联系和相互作用的模式。其中:

1. 不同主体(或要素、部分、事物,以下统称主体)之间的相互关系就是机制的组成结构;
2. 不同主体之间的相互作用就是机制的运作方式,表现为一种动态过程;
3. 不同主体之间的相互联系和相互作用具有规律性,可以产生相应的整体性

功能,因而机制是一种稳定的运作模式。

五、权力监控的概念

权力的监控,就是权力的监督和制约。讲权力的制约,不能不讲权力的监督。这是两个在内涵和外延上既相互包容又有所区别的概念。在词义上,制约一般是限制、约束、控制。权力制约是指对权力的限制、约束、制衡等。监督是指“察看并督促”。狭义监督仅指察看、了解和掌握情况;广义监督还包括处理活动,如制止、处置、纠正违法或不当行为等。相比之下,狭义上的监督与制约的含义有所区别,即仅指察看、了解并督促,不包括限制、约束等直接处理活动;广义的监督与制约的含义相互包容,即加上实际处理活动。在实践中,对行政权力的监督也是区别适用的,如立法监督、司法监督、行政层级监督相当于广义上的监督,通常是包括处理活动的。社会监督对行政权力的监督则限于狭义上的监督,即不能对行政违法、失职行为进行直接处理,只有通过有关国家机关依法采取行动,才能对行政权力产生有法律效力的制约作用,因而对权力行使有间接的制约作用。

我们认为,实际中监督与制约总是相辅相成、结伴而行的。监督是制约的前提,制约是监督的结果,两者不可分割。而且在实践中,无论是广义的监督,还是狭义监督,都对行政权力行使具有直接或间接的制约作用。因此,应当将权力监督纳入到权力制约研究的框架之中。因此,讲权力制约包括监督;讲监督也包括制约,可称为权力监督制约。

六、权力监控机制的概念

为了防止行政权力被滥用乃至滋生腐败,就必须对权力行使加以必要的监督、制约,以机制来监督、制约权力,或者说建立权力监控机制,是一种行之有效的方法,在防止滥用权力方面发挥着至关重要的作用。

行政权力监控机制(简称权力监控机制)其定义为:对政府权力运行过程中各种主体之间权力监督、制约关系的一种制度安排。对于这一定义可从以下几个方面加以分析论证:一是建立权力监控的目的;二是权力监控关系的结构;三是权力监控的规则;四是监控机制的功能。

七、权力监控的目的

权力监控的目的,主要是为了防止以下滥用权力行为:

1. 防止行政腐败。腐败是一种滥用公共权力的行为,也是危害性最大的一种滥用权力行为。国际上确定腐败的定义,大都把腐败界定为为了私利而滥用公共权力。这里,滥用权力牟取的私利、个人目的,并不限于金钱财富,也可能是其他有利于个人的好处或利益。发生在政府管理领域,以滥用公共权力牟取各种私利的行为当属于行政腐败。鉴于行政权力的运用直接涉及经济资源的配置,直接关系到各种经济商业活动的管理,直接与社会和公民的生活相关,又具有相当的主动权和自由裁量权,如果不能加以有效的制约和监督,极容易成为滋生腐败的重灾区。加强行政权力监控的主要目的,就是为了预防和扼制行政腐败。

2. 防止行政非法侵害公民权利。政府从事行政管理活动需要有相应的行政权力,但这种权力并不是无限的,主要界限之一就是不能侵犯公民依照宪法和法律规定享有的各项权利和自由,否则就是滥用权力。行政权力的行使可以直接影响到行政相对人的权利自由,极易发生侵害公民和社会组织合法权益的行为。为了保护公民权利,就必须对政府的侵权行为加以制止。

3. 防止行政违法越权失职行为。政府的职责范围是依法确定的,这就决定了政府必须依法履行职责,既不能超越法定职责范围来行使权力,否则就是越权;也不能消极不作为,放弃履行法定职责,否则就是失职。越权和失职行为都没有做到依法行使权力,违反了赋予政府行使权力的本意,严重的也应列入滥用行政权力之列,作为权力监控的重要内容。

现阶段,各级政府部门中都程度不同地存在着上述滥用行政权力的行为,其中行政腐败的问题尤为突出。行政腐败不仅会扭曲市场竞争和资源配置,破坏经济增长和投资环境,妨碍经济社会可持续发展,而且将会严重损害政府的能力和形象,削弱政府的公信度,危害性最大。因此,应当把防止行政腐败作为防止各种滥用权力行为的首要任务、重中之重。

八、权力监控的关系形式

根据防止滥用行政权力的需要,人们可以对不同主体之间的权力监控关系做出各种各样的制度安排,所形成的关系形式就是权力监控机制的组成结构。

由于人们对不同主体之间权力监控关系的设置是通过制度安排形成的,因而是一种相对稳定的结构模式,也是建立权力监控机制的逻辑起点和组织基础。

需要说明的是,正规的权力监控结构大都是在既定政府体制基础上形成的,一个权力监控机制至少要由两个以上不同的主体组成。凡是通过制度安排纳入到某种权力监控关系中的主体,或者说凡是制度化的参与权力监控活动的主体,都可称之为权力监控机制的构成主体。权力监控机制的主体可分为两大类:一类是政府

内部的行政主体,即行政机构和公务员;另一类是政府的外部主体,即其他国家机构、各种社会组织和团体、企业和公民。政府内外主体的不同组合,可形成内部监控机制、外部监控机制或内外结合的监控机制。

九、权力监控的方式和程序

为了使监控机制构成主体都能够按照一定程序和方式运作,还必须事先对监控机制的运行规则做出相应的制度安排。不同主体之间的权力监控关系正是通过动态的、具体的规则体现出来的。因此,规则是权力监控机制不可缺少的条件。建立权力监控机制,不仅要确立结构,而且,还要有相应的运行规则。

规则是人们应当遵循的行为规范,包括实体性规则和程序性规则。实体性规则是指做什么以及如何去做;程序性规则是指应当遵循的步骤、顺序和时限。权力监控的规则就是指监控机制构成主体应当遵循的权力监控方式(实体性规则)和程序(程序性规则)。

从规范化角度看,权力监控的规则有三种类型:一是通过法律法规确立的法律规则,规范性和有效性最强;二是通过行政规定(如政府文件)确立的行政规则,规范性和有效性次之;三是通过惯例或约定俗成确立的非正规规则,又称潜规则或隐性规则,规范性和有效性最弱。

按照公开透明程度,权力监控的规则分为两种运作类型:一种是封闭运行的规则,容易导致暗箱操作和滥用权力,也不便于各方面进行广泛的参与和监督;另一种是公开透明的规则,既可以保障各方面的知情权和参与权,又便于进行监督,起到防止滥用权力的作用。使权力监控规则透明化,应该说既不是什么不切实际的奢望,也不存在什么不可逾越的障碍,因为权力监控的规则是中性的。

十、权力监控的功能

机制是不同主体之间相互联系和相互作用的模式,可以产生相应的整体功能。权力监控机制是机制原理的引申和应用,同样可以在权力监控上产生整体功能作用。一般而言,一个设计合理、运行正常的权力监控机制,可同时具有整合、互动和预防的功能作用,或者具有其中的某一项。

(一)整合功能作用

权力监控机制就是一种将各种权力监控主体或要素整合起来形成的有机运作系统,可以增强权力监控的整体功能(合力),一般而言这种监控功能应当大于或优于单个主体监控功能的简单相加。如果不是这样,建立监控机制就没有什么意义。