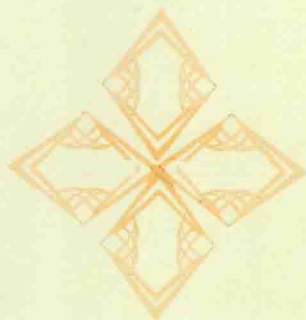




香港申诉专员制度研究

——以历史制度主义为视角

陈志勇◎著



新华出版社

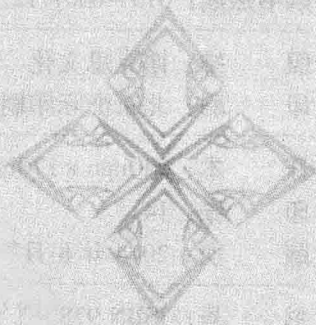
教育部人文社会科学青年基金项目
项目编号12YJC630022



香港申诉专员制度研究

——以历史制度主义为视角

陈志勇◎著



新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

香港申诉专员制度研究：以历史制度主义为视角 / 陈志勇著

北京：新华出版社，2014.7

ISBN 978-7-5166-1151-7

I. ①香… II. ①陈… III. ①申诉-司法制度-研究-香港 IV. ①D927.658.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 173297 号

香港申诉专员制度研究：以历史制度主义为视角

作 者：陈志勇

出 版 人：张百新

封面设计：博克思文化

责任编辑：张 程 张 谦

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书电话：010-63072012

照 排：博克思文化

印 刷：北京洲际印刷有限责任公司

开 本：240mm×170mm

印 张：14

字 数：250 千字

版 次：2014 年 8 月第一版

印 次：2014 年 8 月北京第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-1151-7

定 价：35.00 元

图书如有印装问题，请与印刷厂联系调换

电话：010-52860926

序 言

加强和改进行政权力监督,改善和发展公共行政,既是行政管理研究的永恒主题,又是有效政府治理的必然要求,也是当前全面深化改革的重要内容。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“强化权力运行制约和监督体系”。从世界范围看,申诉专员制度是行政监督丛林中的一朵奇葩,它的主要特色在于申诉专员调查“行政失当”(maladministration),提出不具有强制约束力的改善行政建议。这种制度具有200多年历史,分布在大部分国家或地区。瑞典在1809年率先建立申诉专员制度,成为这种制度的发源地。香港于1989年构建和运行申诉专员制度。25年来,香港申诉专员制度在监督行政权力、改善公共行政、提高公共服务、救济公民权利等方面发挥了重要作用。因此,研究香港申诉专员制度具有重要的理论意义和实践价值。

研究香港申诉专员制度可以丰富、加强和发展行政学在行政监督内容体系方面的成果。香港申诉专员制度的建立、发展及其绩效,都属于行政发展的范畴。从现实出发,治理行政失当是内地当前一项重要的任务。虽然内地政府采取了多种措施来解决这个问题,如建立和实施行政效能投诉制度、行政复议制度和行政信访制度等等,但其收效并不明显。为了更加有效治理行政失当,内地可以学习和借鉴香港申诉专员制度。

为了凸显研究的理论意义,避免就制度而论制度,作者运用历史制度主义来研究香港申诉专员制度。这是本书的一个重要创新点。历史制度主义是一种主流制度分析方法,实际上是政治学中出现的第一个新制度主义学派,对“什么是制度?”“制度是如何形成的?”“制度如何变迁?”“制度如何设计?”等问题作出独特的回答。在这一理论的指导下,本书的研究逻辑是制度安排——制度运行——制度绩效。除了第一章导论外,本书其余六章可分为四个部分。

香港申诉专员制度是世界申诉专员制度的组成部分。申诉专员制度的基本理论为具体分析香港申诉专员制度提供背景和指导。本书的第二章界定了申诉专员和申诉专员制度的内涵,划分了申诉专员的类别,追溯了申诉专员制度的演变过程,分析了它的四个演变原因,剖析了它的五个主要要素,总结了它的六项功能。第二部分包括本书的第三章和第四章,分析法律文本中的香港申诉专员

制度。第三章从历史制度主义的视角分析香港申诉专员制度的生成特点,解释它的生成原因。香港申诉专员制度的生成具有生成过程的长期性、生成主体的对立性、生成秩序的合法性等特点。它的生成是旧行政申诉制度在新环境中出现的危机、申诉专员观念的输入、有限的理性设计和总督主导作用等因素相互作用的结果。第四章运用历史制度主义理论分析香港申诉专员制度变迁的特点,解释它变迁的动力。香港申诉专员制度的变迁具有片断性、演进性、行政主导性等特点。它的变迁是由香港政治制度环境的变迁、香港申诉专员制度设计的限制、新的申诉专员信息和观念的输入、香港申诉专员的理解与行动等原因造成的。在其生成和变迁中,香港申诉专员制度是个因变量,它可以是个自变量。这体现在本书的第五章和第六章。第五章使用历史制度主义的理论观点分析香港申诉专员公署的内部管理、外部治理、业务处理。香港申诉专员公署的内部管理包括机构改革、文化管理、人力资源管理、财务管理。香港申诉专员公署的外部治理包括它对公众的宣传、争取政府的合作、与国内外同行的交流。香港的业务处理主要包括投诉调查和直接调查。第六章在概述申诉专员制度绩效评估的基础上,从公众、行政系统和申诉专员公署三个维度,构建了十几个一级和二级评估指标,采取历史比较法,评估香港申诉专员制度的绩效,得出香港申诉专员制度是有效的结论。该章试图在一定程度上弥补历史制度主义在制度的绩效评估或结果分析方面的不足。第四部分为本书的第七章。它分析了香港申诉专员制度在两个方面给内地带来的借鉴与思考,即应该建立申诉专员制度和改革效能投诉制度、行政复议制度、行政信访制度。这是本书的重要落脚点,也是前面几部分的合理延伸。

本书作者陈志勇是我指导的第二届博士生,他的本科、研究生也在厦门大学公共事务学院就读。十年的厦大学习,给我留下深刻的印象:勤奋好学,吃苦耐劳,敢于挑战新课题,善于提出新观点。志勇有多年的律师执业经验,也为研究香港申诉专员制度这一选题提供了有利条件。为了获取第一手资料,志勇专程到香港申诉专员公署实地观察、访谈相关人员,也到香港图书馆、香港大学等机构查阅、复制相关资料。本书比较全面地分析了香港申诉专员制度、改革内地效能投诉制度和行政信访制度,有厚实的理论支撑,翔实的数据资料,运用了多种研究方法。本书有独到的见解,为申诉专员制度这一研究领域作出了新贡献,创造了新价值。

卓越

2014年6月

目 录

第一章 导论	1
一、选题的原因和意义	1
二、文献综述	7
三、研究的理论依托与方法	14
四、研究的内容和创新之处	20
第二章 申诉专员制度的理论阐述	24
第一节 申诉专员制度的内涵	24
一、申诉专员的内涵与类型	24
二、申诉专员制度的内涵	29
第二节 申诉专员制度的演化	32
一、申诉专员制度的演化历史	32
二、申诉专员制度的演化原因	36
第三节 申诉专员制度的要素与功能	42
一、申诉专员制度的主要要素	42
二、申诉专员制度的功能	45
第三章 香港申诉专员制度的生成特点与原因	50
第一节 香港申诉专员制度生成的特点	50
一、生成过程的长期性:放大的历史视角	51
二、生成主体的对立性:冲突的分析框架	53

三、生成秩序的合法性:行为—制度—结果的分析模式	55
第二节 香港申诉专员制度生成的原因	57
一、旧行政申诉制度在新环境中的危机:“关键节点”	57
二、申诉专员观念的输入:制度—观念结构	68
三、有限的理性设计:制度—利益结构	70
四、总督的主导作用:权力的非对称性	72
第四章 香港申诉专员制度的变迁	75
第一节 香港申诉专员制度变迁的特点	75
一、变迁的片断性:历史分期	76
二、变迁的演进性:路径依赖	82
三、变迁的行政主导性:制度的非中立性	86
第二节 香港申诉专员制度变迁的动因	88
一、香港政治制度的变迁:制度—环境结构	88
二、香港申诉专员制度设计的缺陷:意外后果	91
三、新的申诉专员信息和观念的输入:制度—观念结构	94
四、香港申诉专员的理解与行动:制度—行为结构	96
第五章 香港申诉专员制度的运行机制	100
第一节 香港申诉专员公署的内部管理	100
一、公署机构改革:算计途径	101
二、公署文化管理:文化途径	103
三、公署人力资源管理和财务管理:制度提供背景	106
第二节 香港申诉专员公署的外部治理	111
一、公署对公众的宣传:制度塑造动机	111
二、公署争取政府的合作:制度配置权力	113
三、公署与同行的交流:理念影响政策	118
第三节 香港申诉专员公署的业务处理	121
一、公署的投诉处理:制度框定范围	121
二、公署的主动调查:制度塑造策略	134

第六章 香港申诉专员制度的绩效评估	139
第一节 申诉专员制度绩效评估概述	139
一、申诉专员制度绩效评估的内涵	139
二、申诉专员制度绩效评估的原因	140
三、申诉专员制度绩效评估的主体	141
四、申诉专员制度绩效评估的指标	143
第二节 公众维度的绩效	146
一、公众对香港申诉专员制度的认识度	146
二、公众对香港申诉专员制度的满意度	150
三、公众对香港申诉专员制度的诚信度	155
第三节 行政系统维度的绩效	157
一、被投诉的行政部门分布	157
二、投诉的行政失当类型	158
三、确认的行政失当类型	159
四、对申诉专员建议的反应	160
五、对申诉专员公署调查的配合	162
第四节 申诉专员公署维度的绩效	162
一、公署的产出	162
二、公署对投诉的调查程度	164
三、公署的工作效率	166
四、公署的工作质量	170
五、公署对投诉人的帮助程度	171
六、公署对行政改善的影响	173
第七章 香港申诉专员制度的借鉴与思考	180
第一节 内地申诉专员制度的构建	180
一、建立内地申诉专员制度的原因	180
二、建立内地申诉专员制度的可行性分析	183
三、建立内地申诉专员制度的设想	184
第二节 内地效能投诉制度的改革	187
一、内地效能投诉制度的演变	187

二、内地效能投诉制度与香港申诉专员制度的比较	188
三、内地效能投诉制度的问题与对策	192
第三节 内地行政复议制度的改革	196
一、内地行政复议制度的问题	197
二、内地行政复议制度与香港申诉专员制度的比较	199
三、内地行政复议制度的改革	203
第四节 内地行政信访制度的改革	204
一、内地行政信访制度的问题	205
二、内地行政信访制度与香港申诉专员制度的比较	207
三、内地行政信访制度的改革对策	210
 后 记	 214

第一章 导论

英国历史学家阿克顿勋爵在 200 多年前已指出：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对的腐败。”作为国家权力中比较积极、比较活跃的部分，行政权力特别需要监督、约束和规范。监督行政权力或救济公民权利是行政管理研究的永恒主题，也是行政管理实践的重要内容。古今中外的行政管理实践者和研究者已设计、执行、分析了多种多样的行政监督制度或行政救济制度。本书要分析其中的一种制度，即申诉专员制度。

一、选题的原因和意义

1. 选题的原因

(1) 纠防不当行政的迫切需要

不当行政(maladministration)，又称失当行政、失当行政行为，或不良行政，是指失当或不当的行政行为。学术界和实务界对这个概念存在争议。我国学术界在行政诉讼立法过程以及行政诉讼法颁布后对行政诉讼法进行的阐释中，将失当行政行为作为与违法行政行为相对应的一个概念予以分析和研究。行政法学者张尚鸾认为，失当行政行为是违反行政合理性原则的行为，是在自由裁量权范围内作出的不适当、不合理的行为^①。《香港申诉专员条例》把失当行政解释为“行政欠效率、拙劣或不妥善”。从表现形式上看，行政失当行为是与合法行政行为、违法行政行为相区别的一种行为。日本行政法认为，不当行政行为是指行政行为虽不违反法令，但或是违反内部规则(训令、通知等)，或是判断有错误，与违法行政行为一道构成有瑕疵的行政行为^②。英国第二任行政监察专员区分了两种广泛的行政失当类型。第一种是程序性；第二种是指虽然程序正确，

^① 张尚鸾：《走出低谷的中国行政法学》，中国政法大学出版社，1991年版，第71-73页。

^② 南博方：《日本行政法》，杨建顺等译，中国人民大学出版社，1988年版，第43页。杨建顺著：《日本行政法通论》，中国法制出版社，1998年版，第391页。

但是做出了一个理性的人明显不会作出的决定。^① 这就是说,行政失当或不良行政既包括行政行为的结果合法但不当,也包括行政决定做出过程中的不当。

不当行政的重要组成部分是不当具体行政行为。不当具体行政行为是一个法律概念,因为我国法律对其进行了明确规定。《行政复议法》第一条规定,“为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,保障和监督行政机关依法行使职权,根据宪法,制定本法”。它与违法具体行政行为并列成为有瑕疵的具体行政行为。由于法律没有明确解释这一概念,学术界对不当具体行政行为的概念界定存在差异。关保英认为,不当具体行政行为的不当性主要表现为行为目的的偏离、行为内容的难以实现、行为依据不准确、行为方式不恰当、行为对象不能承受、执法工具不规范、行为过分关注程序等。^②

作为一种特殊类型的行政行为,失当行政或不当行政也不同程度地、较长时期地存在于我国内地。国务院总理温家宝在第十届全国人民代表大会第四次会议上所作的《政府工作报告》指出了各级政府工作中存在不少缺点:如政府职能转变滞后,一些工作落实不够,办事效率不高,形式主义、做表面文章的现象还比较突出,一些政府工作人员弄虚作假、奢侈浪费,甚至贪污腐败,等等。这些问题中的大部分与行政失当或不良行政有关。^③ 温家宝总理在2010年8月27日召开的全国依法行政工作会议上指出,支持新闻媒体对违法或者不当行政行为进行曝光。2010年11月8日颁布的《国务院关于加强法治政府建设的意见》指出,上级行政机关要切实加强对下级行政机关的监督,及时纠正违法或者不当的行政行为。

这些失当行政行为与违法行政行为一样,也会侵害公民的利益,也会使公民遭受不公平待遇。正如王名扬指出,“行政机关侵害公民利益的行为不限于违法的行为。各种行政管理不良的行为同样可以侵害公民的利益。例如行政机关的官僚主义作风,拖拉推诿恶习,不负责任的言行等,都可以对公民的利益造成直接的损害。”^④事实上,在我国内地,行政不良行为侵犯公民权益的案件频频见诸

^① Frank Stacey, *Ombudsman Compared*, Oxford: Oxford University Press, 1978, pp. 157.

^② 关保英:《不当具体行政行为的不当性分析》,《华东政法大学学报》,2009年第3期,第32-42页。

^③ 一般认为,在我国,对不当行政行为的关注开始于行政诉讼法起草过程中。研究者和立法者注意到由于行政自由裁量权的存在会发生行政决定合法但不当的争议,而且也考虑到了司法对于不当行政行为加以干预的恰当性和方式的特殊性。其结果就是行政诉讼法关于对显失公正的行政处罚可以判决变更的规定。

^④ 王名扬:《英国行政法》,北京:中国政法大学出版社,1987年,第251页。

新闻媒体。如“麻旦旦”案、“孙志刚”案、“夫妻看黄碟”案、“上海钓鱼执法”案等等。因此,监督失当行政行为,已成为我国一个重要而现实的紧迫问题。

内地虽然对这个问题采取了多种措施,如建立和实施效能投诉制度、效能监察制度(政府绩效管理监察制度)、行政复议制度和行政信访制度,但其效果不够明显。为了更加有效地解决问题,一个便利的方法是引进、吸收、转化其他国家和地区在这方面的经验。世界上许多国家和地区为了纠防失当行政,已经建立和实施了一种特殊的制度,即申诉专员制度。1989年,香港也建立了申诉专员制度。基于内在共性因素的考虑,我们认为,内地可以借鉴其他国家和地区的申诉专员制度来提高解决这个问题的成功率。这种借鉴的一个不可缺少的对象就是香港申诉专员制度,因为香港与内地有着密不可分的联系。而要借鉴香港申诉专员制度,就要对其进行系统和深入的研究。只有了解它的产生与发展过程,解释它的产生与变迁原因,熟悉它的制度规程安排,掌握它的运行机制,才能自觉地借鉴香港申诉专员制度。

由此可见,研究香港申诉专员制度是纠防失当行政的迫切需要。

(2) 研究行政发展的必然要求

研究行政发展(Administration Development)的学科可以称为发展行政或发展行政学(Development Administration)。这只是对行政发展和发展行政的关系的多种认识中的一种。^①在发展行政学创始人里格斯(Fred W. Riggs)看来,行政发展只是发展行政学的一个研究对象。学术界对行政发展的内涵也未形成一致的认识。有的学者从过程的角度来认识行政发展,认为:“行政发展是指各国政府为满足本国社会发展的需要而采用科学方法,变革与健全行政体制及制度,调整行政活动方式和行政关系,提高行政效能,以促进本国政治、经济、文化、社会各领域协调共进的行政活动过程。”^②有的学者从过程和结果相结合的角度来认识行政发展,认为:“行政发展就是行政主体(政府)通过一定的方法和途径,创造、维持和加强行政能力,改变原有的传统的行政系统及其运行状态,使其沿着预定目标取向发展到更高一级形态。”^③有的学者从描述性和目的性两个角度来认识行政发展,认为:“作为描述性概念的政府发展把政府发展理解为一个单一的或系列的过程;作为目的性概念的政府发展把政府发展设想为达到某个目标的运动。”^④这些概念的一个共同内容是行政改革是行政发展的手段和途径,

① 卓越,杨道田:《构建发展行政学科体系的基本范畴》,《云南行政学院学报》,2007年第2期,第4-7页。

② 何颖:《行政发展论》,《中国行政管理》,1999年第7期,第53-57页。

③ 卓越:《行政发展研究》,福建人民出版社,2000年,第5页。

④ 芮国强:《政府发展的价值意蕴与制度逻辑》,经济管理出版社,2007年,第25页。

行政发展是行政改革的目标与方向。

从发展行政学的角度看,香港申诉专员制度的建立、发展和绩效都是一种行政发展。就香港申诉专员制度的建立而言,申诉专员制度在香港建立是香港行政改革与发展的结果。维克因斯认为,“这个职位的建立只好在香港的政治觉醒和更负责的顾客导向的公共服务要求的背景中被认识。”^①就申诉专员制度的改革与发展而言,它也是香港行政发展的一项重要内容和一个亮点。斯科特认为,“申诉专员制度经常被看成行政改革的一个重要的要素。”^②就香港申诉专员制度的绩效而言,它显然是一种行政发展。香港申诉专员制度促进了香港行政的发展。这种效果具体表现在:它促使了香港的行政改革,增强能力,提高了香港的行政效率,更新观念,改造了香港的行政技术,改进了香港的公共服务质量,促进了香港的行政公平,再造了香港的行政程序,提出建议,提高了香港行政的民主化程度,改善了香港的公共管理。总之,这些发展既有组织层面的发展,又有技术层面的发展,还有价值层面的发展。这些发展都是行政发展研究或发展行政学的研究对象和研究内容。所以,为了丰富发展行政学研究主题,健全发展行政学的内容体系,必须研究香港申诉专员制度。

2. 选题的意义

(1) 香港申诉专员制度研究具有理论意义

制度对任何一个国家或其他组织来说都是非常重要的。因此,“制度研究已经处于当代政治科学理论的中心地位”。^③与政治科学有着天然联系的行政学也把制度研究作为其主要内容。作为一种制度,申诉专员(含香港申诉专员)应是行政学重要研究对象和研究内容。但由于内地行政学界长期以来对申诉专员制度(含香港申诉专员制度)研究的忽视,所以目前内地的行政学和发展行政学

^① Lo, C. & Wickins, R. J., Towards an Accountable and Quality Public Administration in Hong Kong: Redressing Administrative Grievances Through the Ombudsman. *International Journal of Public Administration*, Vol. 25, 2002, p. 737.

^② Scott, I., Reforming the Ombudsman: the Evolution of the Commissioner for Administrative Complaints Office in Hong Kong, *Public Law*, Vol. 27, 1994.

^③ [美]罗伯特·古丁,汉斯-迪特尔·克林格曼:《政治科学新手册》,三联书店,2006年,第203页。

中只有少量的、片面的申诉专员制度内容。^①因此,研究香港申诉专员制度也是对填补和加强行政学和发展行政学的空白和薄弱之处的一种努力。

从行政学来看,申诉专员制度是一种行政监督制度。研究香港申诉专员制度的一个必要前提是阐述申诉专员制度的基本理论。研究香港申诉专员制度需要揭示申诉专员制度的内涵,划分申诉专员的类型,追溯它的产生过程,解释它生成和变迁的原因,形成一定的因果规律,剖析它的要素,分析它的功能。这些研究内容和成果必将丰富行政学的行政监督知识体系。

从发展行政学来看,香港申诉专员制度的建立是一种行政发展。研究香港申诉专员制度必须回答以下问题:申诉专员制度在世界范围内如何发展?香港为何和怎样建立申诉专员制度?香港申诉专员制度为何和如何变迁?香港申诉专员制度为何和如何影响香港的行政发展?香港申诉专员制度能够给内地的行政效能投诉制度、行政复议制度和行政效能制度的改革和发展带来哪些启示?等等。要得出这些问题的答案,就得建立理论概念,建构理论模型,运用理论方法,陈述理论命题。这些研究内容和研究成果也必将丰富发展行政学的内容体系。

以上理论意义和下文即将阐述的实践意义的实现是具有可行性的,或者说作者研究香港申诉专员制度是可行的。这种可行性体现在以下几个方面:首先,作者拥有比较翔实的香港申诉专员制度资料,如所有的香港申诉专员公署的《年报》、《申报》。这些资料为研究香港申诉专员制度提供了良好的基础。其次,作者具有一定的对香港申诉专员制度的感性接触。2007年7月10日-15日,作者亲自到香港申诉专员公署参观访问,观察和体验香港申诉专员制度的运行,并当面与申诉专员公署的职员交流,倾听他们对申诉专员制度的观点。这使作者对香港申诉专员制度有了较多的感性认识,也使作者掌握了较多的第一手资料。最后,作者享有比较扎实的法律知识和比较丰富的法律经验。作者曾是一名专

^① 我国内地在2008年以前只有少量行政学或行政管理学的著作或教材对申诉专员制度做过简要的介绍。如2000年出版的张国庆主编的《行政管理学概论》(北京大学出版社,第453页、第457页);竺乾威主编的《公共行政学》(复旦大学出版社,第155页);2002年出版的马建川、翟校义主编的《公共行政原理》(河南人民出版社,第331页);娄成武主编的《行政管理学》(东北大学出版社,第243页);朱勤军主编的《公共行政学》(上海教育出版社,2002年版,第215页);2003年出版的宋光周主编《新编行政学》(东华大学出版社,第238页);高小平主编的《现代行政管理学》(长春出版社,第228页);范逢春主编的《比较行政学》(四川人民出版社,第396页、第406页、第409页);2004年出版的应松年和马庆钰主编的《公共行政学》(中国方正出版社,第329页);徐晓霞和从建阁主编的《行政管理学》(经济科学出版社,第444页)。卓越主编的《比较公共行政》(福建人民出版社,2003年版,第352-361页)则对申诉专员制度作了相对具体的描述与分析。

职律师,目前是兼职律师。香港申诉专员制度的主要内容是《香港申诉专员条例》,因而香港申诉专员制度主要是一种行政法律制度。这又增加了作者研究香港申诉专员制度的优势。

(2) 香港申诉专员制度研究具有实践意义

第一,研究香港申诉专员制度有助于科学发展观的落实,实现以人为本。以人为本,就是要把人民的利益作为一切工作的出发点和落脚点,不断满足人们的多方面需求和促进人的全面发展。就其实质而言,香港申诉专员制度是一个人权工具。这个制度为香港公民提供了一个伸张冤屈、抒发不满、抚慰情感的渠道。香港申诉专员制度的主体(即香港申诉专员)的使命之一是处理和解决公民的不满。它的角色或职能之一是保障人权。在香港申诉专员制度的运行中,香港申诉专员公署为公民提供便利、专业、满意的服务。因此,香港申诉专员制度具有明显的以人为本的性质。研究香港申诉专员制度的一个重要内容,是研究香港申诉专员制度实现以人为本的成功经验。内地引进、消化、吸收、转化这些经验,必将有助于内地各级政府实现以人为本。实现了以人为本,科学发展观就会得到较好的落实,因为以人为本是科学发展观的核心。2007年6月25日,胡锦涛在中央党校省部级干部进修班发表重要讲话时指出,“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾”。党的十八大报告强调“必须更加自觉地把以人为本作为深入贯彻落实科学发展观的核心立场”。

第二,研究香港申诉专员制度有利于促进内地行政公平,构建和谐社会。香港申诉专员的另一个使命是促进行政公平。它的理想是确保香港的公共行政公平。为了实现这个使命和理想,香港申诉专员把确保官僚习性不会影响行政公平确定为自己的一个重要职能。香港申诉专员主动地履行这个职能,有效地调查和处理行政失当,维护了香港的行政公平。研究香港申诉专员制度,必须研究它促进行政公平的有益做法。内地引进、消化、吸收、转化这些做法,必将有助于内地实现行政公平。实现行政公平无疑有益于构建社会主义和谐社会。社会主义和谐社会的基本特征之一就是公平正义。胡锦涛同志于2005年2月19日在中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上讲话指出,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。党的十八大报告指出,“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”。行政公平是公平的组成部分,是其他社会公平的重要保障。

第三,研究香港申诉专员制度有益于改进内地行政问责,建设法治政府。建设法治政府的一个重要内容是加强行政监督和问责。《国务院关于加强法治政

府建设的意见》指出,“监察部门要全面履行法定职责,积极推进行政问责和政府绩效管理监察”。香港申诉专员制度不仅是水平问责机制,也是垂直问责机制。香港申诉专员的理想之一是确保香港的公共行政问责开明。研究香港申诉专员制度,应该分析香港申诉专员制度与香港公共行政问责之间的因果关系,应该归纳香港申诉专员在确保香港公共行政的成功做法。内地引进、消化、吸收、转化这些做法,必将有助于改进内地的行政问责制度建设,改善内地行政问责的效果。

第四,研究香港申诉专员制度有助于健全内地绩效管理,打造绩效政府。党的十八大报告提出“推进政府绩效管理”。绩效申诉或绩效投诉是政府绩效管理的不可缺少的组成部分,是政府绩效沟通的应有内容。绩效投诉或效能投诉是一种重要的绩效反馈制度,是发现绩效问题的重要渠道,是改善政府绩效的压力和动力。香港申诉专员制度在某种意义上说是一种绩效投诉制度,因为香港申诉专员的一个重要职责是依据公民的投诉调查和研判行政行为,并提出改善行政行为的建议。研究香港申诉专员制度应该分析和归纳香港申诉专员调查公民投诉和提出绩效提升建议的制度和机制。内地引进、消化、吸收、转化这些制度和机制,必将有助于健全内地的政府绩效管理,改善内地效能投诉制度。

二、文献综述

1. 香港关于香港申诉专员制度的研究综述

从英文文献看,研究香港申诉专员制度的人员主要是香港学者。只有少量的香港申诉专员制度研究的英文文献不是由香港学者完成的,比如摩根的《香港申诉专员的价值:一个比较的视角》^①和迈因纳斯的《香港政府与政治》^②。从英文的文献来看,较早研究香港申诉专员制度的一个文献是1969年国际司法组织香港分会发表的一个研究报告,即《香港建立申诉专员公署的可行性报告》(Report on the Feasibility of Instituting the Office of Ombudsman in Hong Kong. Hong Kong: Hong Kong branch of JUSTICE, 1969)。从1989年香港申诉专员制度建立后到20世纪90年代末,出现了一股香港学者研究香港申诉制度的小高潮。

^① David Gwynn Morgan, The Value of an Ombudsman in Hong Kong: a Comparative Perspective, in Priscilla MF Leung, Zhuguobin, The Basic Law of the Hong Kong: From Theory to Practice, Butterworth Asia, 1998, pp. 363 - 382.

^② Narman Miners, The Government and Politics of Hong Kong, Hong Kong: Oxford University Press, 1991, pp. 97 - 100.

在这段时间内,大约发表了10篇研究香港申诉专员制度的论文。但进入21世纪以来,香港学者研究香港申诉专员制度的热情似乎在减退。从2000年到2007年这八年的时间中,只有几份研究香港申诉专员制度的英文文献。从香港申诉专员制度的研究成果来看,比较有名、多产的学者有戴维·克拉克(David Clark)、库瑞(Cooray, M. J. A.)和斯科特(Ian Scott)。包括这三位内在的香港学者对香港申诉专员制度的研究主要集中在四个方面。

(1) 香港申诉专员制度的演变

所有研究香港申诉专员制度的文献都会或多或少涉及香港申诉专员制度的起源与发展。比如,斯科特的《香港》一文对与香港申诉专员制度起源有关的《建立香港申诉专员公署的可行性报告》进行分析。^①戴维·克拉克的《走向一个更加开放的公共行政》对与香港申诉专员制度建立有关的香港1986年绿皮书进行了介绍与分析。^②斯科特的《改革申诉专员:香港行政事务申诉专员的发展》从改革背景、改革过程和改革建议等方面对1994年申诉专员制度的改革作了较为详细的分析。^③库瑞的《香港申诉专员:第一个十年》分析香港申诉专员制度的宪法和法律制度背景、香港申诉专员制度的出现、香港申诉专员的加强、香港的第一个申诉专员和香港的第二个申诉专员。^④艾丽丝·泰的《香港社会和经济环境的影响和申诉专员工作的作用》主要分析与香港申诉专员制度的产生和发展有关的社会和政治环境。^⑤魏克因斯的《趋向一个责任和质量的香港公共行政:通过申诉专员救济行政冤屈》论文的第二部分“香港责任和质量的行政观念的兴起”从政治民主化和公开、责任的公共行政的出现、作为服务质量改革的公共部门改革、公众政治意识、处理行政冤屈的现存制度等方面分析香港申诉

① Scott, I., Hong Kong, in Caiden G. E., ed., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport: Greenwood Press, 1983, pp. 113 - 121.

② David Clark, *Towards a More Open Administration*, in Ian Scott, John P. Burns, eds., *The Hong Kong Civil Service and its Future*, Hong Kong: Oxford University Press, 1988, pp. 169 - 193.

③ Scott, I., *Reforming the ombudsman: the evolution of the Commissioner for Administrative Complaints Office in Hong Kong*, *Public Law*, Vol. 27, 1994, pp. 27 - 38.

④ Cooray, M. J. A., *Hong Kong's Ombudsman: the First Decade*, In *Institutional Ombudsman Institute & Reif L. C.*, eds., *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 5., The Hague: Kluwer Law International, 1999, pp. 71 - 88.

⑤ Tai, A., *The impact of social and political environments and their influence on the work of the ombudsman: Hong Kong*, in *Institutional Ombudsman Institute & Reif L. C.*, eds., *The International Ombudsman Yearbook*, Vol. 5., The Hague: Kluwer Law International, 2002, pp. 73 - 82.