

单一制与联邦制下的行政监察效能比较 ——对传统认识偏差的两点修正

陈诚¹, 徐迪²

(1. 浙江大学 光华法学院, 浙江 杭州 310008; 2. 东北师范大学 政法学院, 吉林 长春 130024)

[摘要]行政监察系行政权力系统内部上级对下级行使权力过程和结果的察看与督促, 因其明显的行政系统内部性特征而遭遇传统权力监控理论视域的不信任偏见, 同时传统观念对单一制政府与联邦制政府下的权力监控效能优劣也存在某些认识偏差。从行政监察效能的角度切入考察, 可以对这两种既有认识偏差做出适当的修正。

[关键词]行政监察效能; 单一制; 联邦制

[中图分类号] D908 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2010)01-0096-03

一、比较标本述要——对行政监察效能认识偏差的修正

行政监察, 系行政权力系统内部上级对下级行使权力过程和结果的察看与督促。与民主立法监督和权力制约等源自受监控权力系统外部的权力型监督制约模式根本不同之处在于, 其是源自受监控对象和受监控权力系统内部的监督制约, 属于自觉型的监控模式。行政监察制度的机理乃基于行政权力体系内部的管理原则, 根据该原则, 行政系统内部上下级之间是命令与服从的关系, 上级享有对下级无条件监督、察看、纠处的绝对权威。而与外力型监控模式一致之处在于, 作为自觉型监控的行政监察的直接目的是为了保障(行政)权力行使的正当性与合法性, 以及(行政)权力体系运作的效率性和效果性, 而根本目的则是为了保证人民的权利不受(行政)权力的非法侵害和推进民主法治的实现。

不过在传统理论看来, 一种权力系统的自我约束和监督往往是不值得信任的, 不能指望仅依赖权力的自我约束便能够实现上述直接目的和根本目的。如果把希望寄托于权力的自我克制, 终究会导致权力的异化, 因为权力具有天生的侵略性和扩张性, 其只有在遇到边界和限制的地方才会休止。特别是直接执掌了国家暴力机器的行政权, 具有极强的扩张性, 不能完全寄希望于其自我规范和克制, 因此行政监察的效能往往被认为是不理想的, 作为权力监控手段之一的行政监察受到的观照也远不及其他权力监控手段。但是, 正因为行政权的强大, 立法权、司法权等外部力量能否在任何时候都有效地对行政权加以控制和制约? 即使在民主法治程度较高的国家也无法做出绝对肯定的回答和保证。在近现代民主社会, 行政权就像马戏团里被驯服的狮子, 许多时候都是循规蹈矩, 温顺地听命于驯兽师(人民)的, 但是其潜在的侵略性释放出来的时候, 就会失去控制而伤害到驯兽师(人民)。近现代史上德国、意大利、日本等国政府为了战争需要宣布国家进入紧急状态, 并动用国家暴力压制人民的民主权利, 就是行政权过度扩张而失控的典型例子。好在狮子毕竟是无理性的低等动物, 而行政系统则是一套集合了较为理性的政治精英、具有一定自我控制机制的高级组织, 并且历史上行政权力肆意扩张导致的恶果也会给后来的行政权掌握者留下深刻的经验教训, 他们会进行理性反思并注意自我克制, 加之在现代社会, 行政权的运行在很大程度上必须依赖于立法权与司法权的协助,

以获得民意的支持及正当性依据, 所以它必须控制其自身系统内部的权力膨胀, 尊重人民的民主权利, 尊重立法机构和司法机关的权威, 否则将可能引致民意的彻底丧失而被推翻, 这就决定了行政权内部的自我控制和约束的必要性。而且在某种意义上, 行政权内部的自我规范在行政权控制上产生的效能要高于立法权或司法权对行政权的监控效能, 因为立法权与司法权对行政权的监控将消耗更大的制度资源和对抗成本。因此, 对行政权的监控可以也应该在一定程度上寄望于行政权的自觉规范, 行政监察的重要性由此可见, 其不应遭遇传统理论视域的不信任偏见和冷落。

二、单一制与联邦制行政监察效能比较——对两种体制下权力监控效能认识偏差的修正

对行政监察效能的评价应从国家行政系统的整体性格局切入。联邦制与单一制是两种最典型和常见的行政体制安排, 其各自基于不同理念所衍生的中央与地方行政权力关系格局为比较和考察不同体制下行政监察的效能提供了一个比较理想的切入点, 一方面排除了意识形态差异可能带来的偏见, 另一方面也突出了功能主义和结构主义的科学考察视角。

(一) 单一制下的行政监察效能

单一制政府系统以中央集权为典型特征, 中央政府掌握了大部分关键性的、具有决定意义的权力, 它不仅控制着中央行政系统的各个分支机构, 而且控制着本国内的非中央行政系统, 特别是具有潜在竞争力的地方政府。当然这并非说地方政府没有丝毫的自主性权力, 在任何现代民主国家, 中央与地方之间某种程度的分权都是必不可少的^{[1](P33)}, 只是单一制下二者的权力划分呈现高度一边倒的局面。地方政府所拥有的权力大部分来源于中央政府的授权或委托, 后者对前者行使被授权或被委托权力的行为可以无条件地予以撤销或变更, 也可以直接要求前者执行特定的命令和履行特定的职责。地方政府只在极有限的范围内拥有理论上不受中央行政机关干预的自治权和最终决定权, 但是实践中这种自治权和决定权并非总是绝对的, 在某些特定情况下, 比如地方行政机关的自治行为损害了中央政府的利益时, 或者地方决策与中央的全国性政策不符时, 或者出于应对紧急情况的需要, 中央政府仍然可以凭借其掌握全国性资源和力量的权威与优势对地方进行显性或隐性压制和干预, 迫使地方政府变更自治行为或最终决定。因此, 在中央集权的单一制下, 如果地方政府滥用权力, 中央政府有能力凭

借其权力中心的权威对地方进行有效的纠处与惩治,以确保地方规范地运作权力,而地方对中央的高度依赖性和附属性也保证了中央政府监察的实效性。所以,单一制下中央政府对地方政府的权力监察是比较高效和理想的。

另一方面,单一制下,行政监察的责任形式可以称为“集体机构、共担责任”。“集体机构”是单一制的典型行政结构安排,地方政府附属于中央政府,前者的权力来源于后者的委托与授权,因此,整个行政系统实际上是一个单一的、整体性的组织。地方政府滥用权力、违法行政的责任虽然是由其本身直接承担,但是中央政府与地方政府在结构上的一体性决定了前者也必然要间接地承受负面影响,因为公众对地方政府违法的第一反应也许是中央政府的领导与监察不力,中央政府会被认为应该承担相应的领导和监察过失责任,这就是所谓的“共担责任”。这种责任形式在一定程度上也促使中央为了避免连带承担由地方引起的责任,同时令整个行政系统在大多数公众面前保持良好形象和威信,而对地方政府进行公开和彻底的监察,如此将使得单一制的行政监察所应有的高效能正向增强。

值得说明的是,上述论断成立的隐含前提是,中央政府是在宪法和法律的框架下规范、理性地行使行政监察权力的,而该前提的可证成性又基于两个因素:(1)通常来说,越高层级的权力系统受到的关注度越高,受到的监控也越严格,所以越高层级的权力系统滥权的可能性相对越小。中央政府受到来自于行政权力系统外部的权力分支、全体公民以及各种利益集团的广泛关注,不敢任意干预地方政府有利于地方发展、符合地方人民利益、合法合理却与中央在全国或其他某些地方的利益相冲突的决策。(2)另一个可能被解读为包含人治观念,但确实对权力运作发挥着不可忽视影响的重要因素是,高层级的权力系统往往会吸引诸多具有较高理性、较强自我克制意识、较好道德品质与修养的政治精英和高级人才,在这些高素质精英的共同作用下,中央行政系统的运作相对会更加规范和理性。这两个因素决定了中央政府依法行政的更高可能性和违法滥权的更小可能性,因此中央政府对地方政府权力行为的监察与纠处更容易获得民意信任与支持,更具有规范性基础。

(二)联邦制下的行政监察效能

联邦制采取中央与地方高度分权的制度设计,中央政府与地方政府之间的权力分野程度远远高于单一制下的中央地方分权程度。联邦制下的中央政府与地方政府各自拥有独立的、专属的权限范围,并且专属于地方的行政权力涵盖了相当大的领域。常态下,每一级地方政府在专属的权限范围内都享有不受中央政府干涉的最终决定权,^[2]但是有些国家的宪法和法律规定,在某些特殊情况下,比如为了应对重大的紧急事件,中央政府有权解散作为联邦成员的地方政府并代之以中央的直接统治,^[3]这说明了即使在中央与地方高度分权的联邦制下,中央行政机关对地方行政机关专属性权力的干预(包括极端激烈的干预)也是存在的。不过无论如何,联邦制下的地方政府所拥有的专属性决策权和自治权远非单一制下的地方政府可比,前者的地方政府在政治实践中行使着相当大的权力,发挥着较强的能动性,甚至可以对中央产生不可忽视的影响力。对于地方牵制和监督中央权力滥用而言,这是一个好消息,然而反过来,对于中央监察地方而言则不是。中央政府对地方政府不依法履职或滥用权力所实施的监察可能遭到地方政府拥有的广泛而强大的专属性权力的抵抗,特别是在两党或多党制下,当控制

中央行政权的政党与控制地方行政权的政党不一致时,地方政府将凭借其足以与中央抗衡的政党背景来提高专属性权力的力量,并增强那些本附属于中央行政权的非专属性权力的离心力,从而进一步削弱中央行政机关的控制力。

对此,如果在常态下,为了提高监察效能,中央政府可以借助立法权、司法权以及民意压力等外在监督力量,迫使地方政府回归规范的轨道,不过如此意味着行政系统内部的权力监察已经失灵,不得不依靠外部的监控手段。如果在非常态下,中央行政机关也可以采取比较极端的方式,如对地方政府的解散权,或者其他更加激烈的暴力手段(甚至包括动用武装力量),虽然这仍然可以看作是行政系统内部的监察行为,但是其明显已不是现代民主法治国家所应有的规范意义上的行政监察,而成为一种“异化”的行政监察。因此在某种意义上,联邦制下的行政监察可能消耗更高的行政成本。总之,联邦分权制模式下的行政监察并不比单一集权制模式下的行政监察更高效率和效果。

另外,联邦制下行政监察的责任形式采用“分散机构、分担责任”的设计。中央与地方的高度分权,保证地方政府在相当大范围事务内享有独立和专有的权力,对中央政府没有特别大的附属性和依赖性。在这种“分散机构”的体制下,地方政府将为其在自身权限范围内的权力运作负完全责任,其失职或违法会使其在全国范围内受到中央的监控和纠处,在自身管辖的行政区划内受到当地公众和利益集团的批评与不信任。至于中央政府,一般不会为地方政府在其权限范围内的失职或违法承担过重的间接责任或遭致严重的负面评价,因为在联邦制下,公众在心理上已经将中央与地方划分开来,而不认为它们是具有强烈责任主从色彩的一个整体,这就是“分担责任”。这种责任形式使得中央政府不会因为忌憚责任一体性而被迫极力对地方政府进行监察,从而在一定程度上令原本并不十分理想的联邦制行政监察的效能锐减。

(三)考察结论

通过上述比较,我们发现,在行政监察方面,以集权为特征的单一制政府能够获得比以分权为特征的联邦制政府更理想的效能,这与行政权力运行追求快速与高效、命令与服从的理念是紧密相关的,集权为行政系统内部带来了快速高效的监察效能,分权反而会削弱其效能。这一考察结果与对联邦制在权力监控领域优势地位的传统认识刚好相反。在传统观念里,联邦制中央与地方高度分权的格局促成相对独立的权力间的有力牵制,而单一制下的高度集权削弱了权力制衡监督的效能,因此联邦制的权力监控效能优于单一制的权力监控。但是这一观念显然不能涵射全部的权力监控领域,至少从行政监察制度出发所进行的考察可以得出与上述观念相反的结论。因此,本论的比较考察或许可以权且作为对上述传统认识存在的偏差的一种修正。

【参考文献】

- [1][美]阿伦·利普哈特.民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效[M].陈崎译,北京:北京大学出版社,2006.
- [2]William H. Riker, Federalism, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes, Vol. 5(1975), Reading, Mass: Addison-Wesley, p. 101.
- [3]Krishna K. Tummala, The India Union and Emergency Powers, International Political Science Review, 1996, 17(4): 378-382

[责任编辑:陶爱新]

(下转第106页)

部门的资源进行建设。二是新建馆舍。一般认为前一种方法成本相对较低,容易实现。但在详细的规划时还是要面临许多具体的问题,需要根据本馆实际情况进行考量。笔者认为,就目前的情况来看,随着新馆的建设与数字资源服务的发展,许多高校图书馆具备了一些 IC 的组成要素,特别是在新馆的建设时引入了个人学习区、无线上网、主题展览等,为开展服务奠定了基础,可以采用渐进的方式,逐步为用户提供 IC 的部分服务,构建有价值的学习空间,并在开展服务时注意积累经验,为实质性建设阶段做好准备。信息资源规划的根本目的是能使用户最大限度、最方便的获取信息。关键是要建立图书馆自己的信息检索系统。又称为数据仓库,它是面向主题的、单一的、完整的和一致的数据存储,数据从多种数据源获取,经过加工成为最终用户在一定程度上可理解的形式。结合对用户需求调查的基础上,应用到 IC 的相关区域中。

(二)树立 IC 服务理念

服务理念的转变是 IC 服务顺利开展的重要条件,美国 DUKE 大学图书馆在开展 IC 服务中提出了“服务于大学的目标,服务于每个人的需要”;“将‘迪士尼’模式运用于用户的服务,即一直陪同用户直到有人能够提供其所需的服务为止”。倡导了一种“以人为本”的服务理念。反观国内高校图书馆,长期以来过于依赖馆藏资源,被动提供服务,让读者围绕资源转,“读者第一”仅仅是停留在口头上,那种行政化的办馆方式,居高临下的服务心态实在是阻碍图书馆发展的最大障碍。目前,随着互联网海量信息及体验式服务的飞速发展,用户对图书馆的服务水平有了越来越高的要求,图书馆必须切实的从用户的需求出发,将馆藏各种形式的资源与阅读环境完美的结合起来,通过高质量的服务传达给用户,实现真正的个性化服务,图书馆的作用才能真正发得到发挥,不被时代所淘汰。

(三)建立广泛的战略联盟

进行广泛的合作是弥补图书馆设计经验欠缺、技术力量不足的最好方法,开展 IC 服务对学校的发展也有积极作用。图书馆应本着“充分参与,信息共享,各取所

需,各有所得”的原则与利益相关单位开展 IC 建设合作,成立领导小组,由图书馆负责组织、协调工作,共同确定愿景及战略规划、IC 的评价方法、监督机制,制订长期共建服务的机制。上海师范大学图书馆是国内较早实行 IC 服务的单位,他们制定了“IC 学科化服务发展策略,实现 IC 与学院共建共享,同时把课堂搬进 IC,充分利用 IC 资源优势,为教学改革提供条件支持,调动了学生的学习积极性,课堂也十分活跃。这为国内其它图书馆开展广泛的合作交流,加强学科支持力度,提高图书馆影响力提供了好的借鉴方式。

(四)开展对员工和用户的培训

在 IC 服务的图书馆员本身应具有较高的学历,扎实的专业知识并具有较强继续学习的能力。图书馆应当举办内容循序渐进的培训,定期与不定期相结合,帮助馆员加深对 IC 服务的认识,提高对各种专业数据库的利用技巧,与用户交流的注意事项,熟练的利用各种演示仪器为用户提供引导,同时要使咨询服务人员对学校的科研进展和所取得成果有及时的了解。此外,培训工作还应针对用户展开,使用户知道并且遵守使用 IC 的规范,对各种设施如投影仪、扫描仪的正确使用方法,尽量降低不必要的成本开支,IC 是一个具有高度自由的知识交流创新的场所,但同样是建立在遵守纪律的基础上的,才能使服务走上良性循环的轨道。

[参考文献]

- [1] 李秋实,冯承柏,温宇龙. 美国高校图书馆的信息空间建设[J]. 现代情报,2007,(4):76-77.
- [2] 朱小香,宋国臣. 高校信息共享空间的实施模型及其内容分析[A]. 现代情报,2007,(11):45-46.
- [3] 董燕萍. 图书馆信息共享:从资源规划开始[J]. 现代情报,2008,(8):112.
- [4] 沈红,盛兴军. DUKE 大学图书馆 构建信息共享空间之若干经验[J]. 上海高校图书馆情报工作研究,2009,(2):62-63.
- [5] 杜慧平,刘晓霞. 高校图书馆信息共享空间的实践思考——以上海师范大学图书馆为例[J]. 图书馆杂志,2009,(3):54-55.

[责任编辑:陶爱新]

Rethinking on the obstacles of IC construction in university libraries

WANG Da - wei

(Libray, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The article analyzes the obstacles of IC (Information Commons) in the University Library building, and proposes response strategy. The university library should start with reaserch and planning of IC. In the context of setting service concept, the university library establishes strategic alliances, and pay attention tos trengthen the library's own human resources and improve the quality of the user.

Key words: library information commons; construction barriers; coping strategies

(上接第 97 页)

Comparison of administrative supervision efficacy under unitary system and federalism

CHEN Cheng¹, XU Di²

(1. Guanghua Law School of Zhejiang University, Hangzhou 310008, China;

2. Politic and Law School of Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: Administrative supervision is the observation and supervision of the process and results of the superior execution of power on the inferior within the administrative system. Because of its obvious internal features, administrative supervision has encountered some mistrust. Simultaneously, traditional views have bias about the superiority and inferiority of administrative supervision efficacy under the unitary government and the federal government. From the aspect of administrative supervision efficacy, we can amend the deviation to some extent.

Key words: administrative supervision efficacy; unitary system; federalism