

和谐社会与行政法治研究

特约专家 周佑勇

构建和谐社会的全民族共识业已达成。中国社会进一步的努力方向是要通过系统的制度建设与点滴的行为方式改良,将和谐社会这一人类孜孜以求的社会理想转化为社会现实。在历史的关键点上,党的十六届六中全会因势利导地提出了和谐社会建设的“路径图”。我们注意到,在这一宏伟蓝图中,完善民主法制,全面落实依法治国方略,切实尊重和保障人权的依法治国目标赫然居首,我们完全可以据此解读为:民主和法治是臻于和谐社会的制度前提,和谐社会必须首先是法治社会。

在各种社会关系中,政府与公众、公共利益与个人利益是一对极易产生对立和冲突的社会关系。传统中国社会长期处于封建专制体制下,官民关系无数次重演着从“民不与官斗”到“官逼民反”的悲剧,始终跳不出治乱相循的周期律。只有当人类社会进入法治时代,依赖行政法机制的有效调整,官民关系才呈现出稳定性、确定性和规则性的良好状态。因此,推进行政法治建设,消解政府与公众之间的对立和冲突,增强公共利益和个人利益的一致性,乃构建和谐社会的题中应有之义。

以构建和谐社会为终极追求,行政法治变革须从观念更新、制度改造和实践创新三个层面依次展开、拓展递进。首先,行政法治观念的更新是先导。没有相关观念、价值体系的革新,行政法治变革有可能迷失正确的方向,大规模行政法律制度的移植、借鉴和改造也会因缺乏现代行政法理念的支撑而水土不服,行政法制实践也极易在习惯思维影响下走样变形。其次,行政法律制度的改造是基石。在以权力制约与权利保障为核心价值取向的行政法理念的引领下,全面改造行政法律制度,是行政法治变革的努力方向和主要内容。最后,行政法治实践的创新是关键。观念和制度变革的效果通过点滴的实践才能反映出来,故行政行为方式的转变是检测观念和制度变革成效的刻度尺。

《行政法上的平等原则研究》一文,着力探讨了如何以平等原则为价值指引,将行政裁量纳入法治化的轨道。在行政裁量领域,往往由于立法的疏漏、行政程序的阙如和司法审查的排除,传统的法律保留和法律优位原则显得捉襟见肘、力不从心,行政机关权力运作的空间较大,以致成为其奈我何的法治“飞地”。故而,以人性尊严为理论基础的行政法的平等原则就应运而生,其基本蕴含是,行政主体针对多个相对人实施行政行为时应遵循三大规则,即同等情况同等对待、不同情况区别对待、类似情况比例对待。平等原则要求行政机关不可恣意采取差别待遇,在做出行政裁量决定时,若无正当理由,应受行政惯例或者行政先例的拘束,对于相同或同一性质的事件做出相同的处理。平等原则所禁止的不是法律的分类,而是法律的不合理的、武断的或专横的分类。也就是说,差别待遇必须有合理、充分的实质理由。这样,以平等原则重塑行政法律关系,和谐的政府和公众关系才是可以期待的。

《我国行政协调机制法律分析和法治化构建》一文,以行政协调机制的构建为视角,探寻一个更有利于达成一体行政,实现政事整合,提高行政效率的协调机制。

《和谐社会与我国行政诉讼制度的发展》一文,以行政救济制度的完善为视角,探寻了将和谐社会理念制度化的具体路径。在社会转型和利益多元化的今天,和谐社会绝不意味着利益纷争和冲突的杜绝,而在于有一套行之有效的通过“利益沟通”化解纠纷的机制。行政诉讼无疑是政府和公众、公共利益和个人利益之间的最为正式的纠纷解决方式。现阶段,我国行政诉讼制度存在着起诉难、受理难、审理难、诉讼成本高、行政相对人胜诉难、执行难等困境。唯有通过建立起诉登记制度,扩展其受案范围,增强司法的独立性和司法审查的强度,建立暂时权利保护制度,加大执行力度,提供具有完整性和时效性的权利救济制度,行政诉讼才有望真正成为构建和谐社会的司法公器。

《论执法和谐的契约之道》一文,阐释了行政执法行为的人性化、柔性化在构建和谐社会中的重要作用。行政契约中,对行政目标实现方式以及内容的选择由行政机关和相对人协商确定,并将相对人是否同意作为行政契约能否发生法律效力的条件。这就在行政决定的形成以及推进过程中最大限度地融入了相对人的意见,将相对人参与行政管理的程度提升到一个相当高的水平,从而有助于行政民主化的实现。行政契约在行政执法中的广泛运用,必将使“服务与合作”的行政法新观念得以生根,这对于增强政府与公众的互信,提升行政执法效率,促进行政执法的和谐化将大有助益。