

对我国地方政府行政决策行为的法规范探讨 ——以公共利益的实现为中心

黄 丽 娟

[摘 要] 由于我国地方政府在其行政决策中表现出行为指向的多元化、多方私益主体的博弈以及行政自由裁量权的能动性等特点,公共利益的审查将是有效实现对地方政府行政决策进行法规范的基本边界。而从相关利益主体的私益诉求中提炼和升华出具体的公共利益,则应是规范地方政府行政决策的主要目标。为此,有必要在地方政府行政决策的进程中拓宽相关利益主体的参与资格,构建多元化的利益代表机制,将地方政府的行政决策视为一个过程来审查其进程的合法性,并以一系列程序化的规范来动态地约束地方政府的行政决策,确保公共利益的实现。

[关键词] 地方政府;行政决策;公共利益;相关利益主体;多元化利益代表机制

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)06-0817-05

我国地方政府的行政行为大多具有向本地区提供公共产品及服务的性质,而公共产品及服务的公益性决定了地方政府在其行政决策中不能背离实现公共利益这一基本目标。由于公共利益内核的抽象性和其外延的宽泛性,因此,界定公共利益机制本身就存在着相当的难度。同时,我国地方政府在形成行政决策的阶段几乎是处于界定公共利益的中心地位,而仅以地方政府这一单一主体来定位公共利益将始终存在着“其行政决策是否真正体现或者在多大程度上体现了公共利益”的质疑。由此所造成的结果就是严重影响了本地民众对地方政府行政决策的认同度,并加剧地方政府与本地民众之间的张力,最终损害到地方政府行政行为的实施效果。为此,有必要在地方政府的行政决策阶段构建相应的界定公共利益的法规范机制,以促进地方政府通过其行政行为来实现公共利益。

一、地方政府的行政决策与公共利益契合的个殊性

所谓地方政府的行政决策,主要是从地方政府行政行为的决策阶段来考察其内涵。对此,应着重把握两个核心。首先,地方政府行政决策的主体是与中央政府相对的地方政府。这就意味着我们观察和规范的视角都应从地方政府的层面出发,结合地方政府有别于中央政府的决策动因、决策程序及决策结果等特点来寻找其与公共利益的契合之处,并设计相应的法规范机制。其次,地方政府的行政决策处于地方政府行政行为的决策阶段,这一阶段有别于之后对决策的执行或实施阶段,是体现地方政府政策意志的核心,也是法规范检验其整体行为是否真正体现公共利益的核心环节。结合地方政府和决策阶段这两个核心质素考虑,地方政府行政决策在与公共利益的契合过程中主要表现出以下几个特征:

(一)地方政府行政决策的行为指向呈现出多元化的样态

对一个主体行为进行准确评判和规范的前提,在于这一主体行为的目标相对单一、容易度量,唯有

如此,才能较为准确地设定其行为的预期目标并设计相应的约束机制。然而,地方政府行为的目标函数却是多元化的,因为地方制度的复杂多样性使得效率、公平等诸多价值都可能在地方政府不同时间段的行政决策中成为其主导性的行为动因,这些价值有时甚至共同构成某个行政决策中所必须兼容考虑的变量。而参考变量的多变性必然造成地方政府行为目标的多元化,接下来的困境就是对其行为进行测度和规制的困难。

(二)多元化私益的博弈成为地方政府在其行政决策中界定公共利益的根本性基础

和以往主要定位于中央政府在地方社会的代理人不同,中央政府对地方政府下放相当部分事权与财权的改革促使地方政府的行为动机与其当地的经济利益紧密地结合起来。然而,地方性利益又并非都能表现为整齐划一的铁板一块,各个有可能受地方政府行政决策影响的相关群体彼此间的利益极有可能是对抗性的。因此,各方利益群体相互间便可能展开竞争和博弈,力图使自己的利益诉求在地方政府的行政决策中有所体现,甚至希望成为其决策的主导因素。面对地方市民社会多元化的利益诉求,地方政府的中心任务应是如何在纷繁复杂的多元化私益中界定出所谓的公共利益。此时,定义一个极度抽象的公共利益对于地方政府和地方利益群体显然缺乏足够的意义。因为对于地方政府而言,抽象的公共利益如果不是基于并来源于现实的地方性私益,显然无法证明其行政决策的正当性,同时也无助于解决摆在眼前的急需调和的私益冲突问题;对于地方利益群体而言,如果地方政府所界定的公共利益不是来源于对其利益诉求的尊重和保障,这种公共利益必然是武断和缺乏公信力的,而以此名义推行的行政行为也必然无法收到预期的实效。因此,如何从多元化的私益中升华出更为具体的公共利益是目前地方政府在其行政决策中必须考虑的中心议题。

(三)行政自由裁量权在地方政府界定公共利益的过程中发挥着相当程度的能动性

其原因首先在于地方政府作为行政机构,其权力的行使带有很强的试验性和权宜性。而如果行政机构所管理的事项在政治意义和经济意义上是经常变动的,那么,该管理事项基本参数的经常性变化这一事实必然排除制定出一种详尽规则并可以使其在任意长的时间内被始终如一地奉行之可能性。其次,从政府层级而言,在向本地区提供公共产品的方面,地方政府具有相对于中央政府的制度供给优势。有研究表明,假设对公共产品的使用是遍及全部地域的所有人口,即使中央和地方政府在提供该公共产品上的成本相同,地方政府相对于中央政府来提供这一公共产品仍将更有效率。更何况地方政府在本地域的信息获取、经济资源的享有等方面都具有中央政府所不可比拟的优势,这使其在很大程度上降低了向本地提供公共产品的制度成本。再次,由我国经济发展不平衡所造成的更为繁复的小型社会的秩序体系必然赋予地方政府在其行政决策中相当程度的自由裁量权。因为对于处于一个超大社会之下的小型地方社会秩序,中央政府的统一规制必然显示出程度不同的抽象性。因此,为实现对地方社会的有效治理,地方政府在其实现公共利益的行为也必然享有相当程度的自由裁量权。

二、法规范在地方政府行政决策与公共利益契合中的功能定位

法规范机制如果将所有地方政府的决策目标都考虑在内,力图解决所有地方政府决策的问题,就必然同样遭遇无法准确测度的困境。地方政府在其行政决策过程中对自由裁量权的动用本身就具有其内在的合理性,而针对其行政决策行为设计的法规范机制也应当有意识地将这一合理性上升为合法性,并由此确定规范的基本边界。因此,法规范机制对地方政府行政决策的约束应是有限度的,而这一限度就是将地方政府的行政决策控制在符合公共利益的边界之内,从而维持其政策应有的基本公平。因为尽管地方政府可能会出于各种各样的政策性考虑而作出其具体的行政决策,但鉴于其公共产品提供者的角色,其行政决策无论如何不应违背其产品的公益性,不能偏离公共利益这一基本的底线,而是否偏离公共利益正是判断地方政府的行政决策是否具有合法性的一个核心标准。因此,法规范在地方政府行政决策与公共利益契合中的功能定位就是借助于合法性这一相对单一的参数来设计规范地方政府行政决策的目标函数。

其次,法规范应将以公共利益的目标建立在多元化私益的基础之上。有研究表明,目前一味深究公共利益的抽象内涵,极有可能将其“无限夸大、膨胀和神化,成为压在真实个人身上的一个幻影”,结果是“公共利益”被异化成一种话语霸权,而本应受益的个人在其中却得不到任何好处^[1](第22页)。此种做法只会加剧公共利益对民众的陌生感,导致其走向与私益根本对立的反面,并最终导致地方政府的行政决策难以实现其预期的功效。可见,公共利益并非是一块整石,而是诸多利益的平衡,其实质性内容应最终依托于对多元化私益的尊重,并在对多元化私益进行选择 and 取舍的具体过程之中加以确定,因此,目前一个被普遍认同的界定公共利益的趋势是“无论什么样的公共利益只有通过私益才能得到证明”。可见,依托于对现实私益的选择和调和才是更具有现实意义的界定公共利益的方式。所以,要想在地方政府这一相对微观的层次完全置地方性的私益诉求于不顾,实现纯粹由政府单方主导的所谓精英式的“理性统治”已很难具有现实可能性,相反,地方政府有必要在其行政决策中践行与相关利益群体进行沟通的参与式民主。由此,法规范对地方政府行政决策规制的重点应是如何在多元化私益的基础上来界定公共利益的问题。

再次,法规范规制地方政府界定公共利益的核心在于解决界定公共利益的主体及方式这两个关键问题。正如有学者所指出的,“公共利益界定模式的选择,归根结底是两方面的问题:一是‘谁享有对公共利益的最终判断权’,二是界定者‘以何种方式来判断’。”前者关涉公共利益的界定主体,后者则涉及公共利益界定的方式。对于公共利益的界定主体,评判和规范的中心在于地方政府在以公共利益的名义进行行政决策的过程中是否有意识并且公平地容纳进有可能受到行政决策影响的相关利益群体。既往的体制是地方政府在其行政决策中基本上都是界定公共利益的唯一主体,而有可能受行政决策影响的相关利益主体则缺乏表达自身利益诉求的实质性机制。然而,这一界定主体的单一性极有可能导致地方政府被强势利益集团所俘获。为此,对地方政府的法规范机制首先应矫正地方政府在界定公共利益过程中的主体过于单一的缺陷,注重设计一个能够使多元化主体参与进来的界定公共利益的机制。

三、构建相关利益群体参与地方政府行政决策进程的法规范机制

(一)地方政府行政决策进程中参与主体的扩展——构建多元化的利益代表机制

1. 对相关利益主体参与地方政府行政决策资格的确认。首先,相关利益主体资格的确认必须以与地方政府的行政决策存在相关利益关系为基点,这一利益关系可以表述为如果有关主体的利益将有可能受到地方政府行政决策的影响,其就应当被赋予参与地方政府行政决策的资格。其中,对利益的判断标准应以“受到法律保护”的利益为限。至于哪些属于“受到法律保护”的利益范畴是一个较为复杂的问题,需要依赖立法与司法之间的良性互动才能得到解决。立法上所明确的“受保护”的利益必然应是确认利益主体参与地方政府行政决策资格的基本标准。但是,面对层出不穷的利益,立法规范必然显现出其固有的不周延性和滞后性,而司法规范中通过扩大针对政府行政决策行为的起诉资格的做法已经成为近年来克服立法缺陷的一个良性补充^[2](第717页)。其次,参与地方政府行政决策的相关利益主体的范围应是比较宽泛的。换言之,不应只局限于那些受到地方政府行政决策直接影响的相关利益主体。因为地方政府的行政决策行为对于本地区经济和社会的作用就有如投石湖面所产生的涟漪效应,是缺乏先验的判断的。也就是说,地方政府对其行政决策究竟将影响到哪些利益主体及其影响的范围是很难作出一个精确的预测的。因此,在对参与地方政府行政决策过程的主体的规范方面就不能仅以当时看来可能直接受到行政决策影响的利益主体为限,相反,对于那些有可能受到行政决策间接影响的利益主体,也应赋予其参与地方政府行政决策的合法资格。但是,法规范对于可能直接受到地方政府行政决策行为影响的利益主体与间接受到地方政府行政决策行为影响的主体应当有所区别。对于那些可能直接受到地方政府行政决策行为影响的利益主体,由于其利益受影响的直接可见性,审查地方政府行政决策行为的合法性应主要采取一个积极性的审查模式,即如果地方政府在其行政决策行为中没有主动将那些有可能受其行政决策行为直接影响的利益主体吸纳进来,其应被视为缺乏合法性的基础。而对于

那些有可能间接受到地方政府行政决策行为影响的利益主体,由于地方政府行政决策的“投石湖面”的涟漪效应,法规范应该给予应有的宽容,即主要采取相对消极式的审查模式。换言之,对于那些可能间接受到地方政府行政决策行为影响的利益主体主要采取以其自愿申报来参与地方政府行政决策的方式,如果其没有自愿申报参与进地方政府的行政决策进程,并不能由此构成质疑地方政府行政决策合法性的正当理由。

2. 相关利益主体参与地方政府行政决策的实体机制的构建。对此,美国的咨询委员会制度是一个可资借鉴的制度。咨询委员会制度包含了相对广泛的相关利益群体和组织,其功能在于就特定的政策问题向政府部门提供咨询及建议。由于政府每次具体的行政决策可能涉及到不同的相关利益主体,咨询委员会对于相关利益主体的认定采用“自上而下”与“自下而上”相结合的双重机制。所谓“自上而下”机制(top-down approaches)就是先由政府部门来对相关利益主体做一个“引导式”的初始界定,并组成初步的咨询委员会。在这一阶段,政府在对相关利益主体的认定上是处于主导性的地位。但是,仅凭政府对相关利益主体的自我判断可能存在利益主体认定的不完全情况,因为受政府行政决策影响的公众可能呈现出一种尚未组织化的状态,而对于这些相关利益主体,政府可能由于缺乏足够的信息资源而将其纳入到参与行政决策的体系中来,其造成的结果就是政府有可能被某些经过充分组织化的强势利益集团所俘获,进而损害那些分散的、未经组织的相关利益主体,最终偏离促进公共利益的基本目标。因此,美国咨询委员会所采取的“自下而上”的机制(bottom-up approaches)就在于力图克服这一缺陷。“自下而上”机制的核心就是相关利益主体的自我申报制度,即由政府将要行政决策的事项采用公报的形式向社会公示,允许相关利益主体以自愿申报的形式申请成为咨询委员会的成员。“自上而下”与“自下而上”的双重机制较好地实现了政府的主导性与相关利益主体的自愿性的结合,有助于防止地方政府在其行政决策中所出现的被某些强势利益集团俘获的弊端,可以成为构建相关利益主体参与地方政府行政决策机制的制度参照^[3](第83页)。

另外,有必要说明的是,地方政府在核准公民自愿申报的机制中仍然享有主要权限。因此,地方政府在行政决策结果上仍处于最终定夺的地位,这应属于地方政府行政自由裁量权的范围。但是,如果在这一阶段产生了相关利益主体认定的纠纷,司法规制的介入将是一个必然的解决途径。

(二)对地方政府行政决策进程的规范——以程序的动态规范为中心

以上有关利益主体参与资格的扩展主要解决的是参与地方政府行政决策的广度问题。在这一问题得以解决的情况下,针对地方政府行政决策的法规范还要应对相关利益主体参与地方政府行政决策的深度问题,即审查在地方政府进行行政决策的过程中,各方利益主体的诉求在多大程度上得到了政府部门的关注,其意见和建议在多大程度上被行政决策所采纳,其在行政决策方案的审查、通过和批准的过程产生了怎样的作用及效果。如果以上这些深度问题没有得到解决,相关利益主体参与地方政府的行政决策最终只能流于形式,而无法取得真正的实效。可见,相关利益主体对地方政府行政决策的参与不应仅仅局限于行政决策的“最后阶段”(作出成熟行政行为的阶段),相反,其参与的深度要求涉及行政决策的整个进程,因此,强调对行政决策过程而非结果的评判和约束的程序规范是必须予以重视的制度安排。同时,前面的论述表明,由于地方社会秩序的复杂多样性,地方政府的行政自由裁量权具有着现实的合理性,其必然体现在地方政府在对各种不同利益的选择和调和的过程之中。而要想预防地方政府在这种利益选择的过程中不公正地偏向某些强势利益集团进而与公共利益背道而驰,同样需要一系列可见的程序保障,因为在对利益选择的客观标准难以评判的情境之下,只有采用一些特定的清晰可见的程序才能对地方政府行政决策行为予以合法化。

鉴于以上分析,应将地方政府的行政决策行为视为一个过程加以规范和控制。在这一过程中,首先要通过一定的法律程序保证各方相关利益主体的诉求都能平等且充分地引起地方政府的关注。例如,审查地方政府部门是否设置一些可见的程序制度,定时定点地听取各方相关利益主体的诉求,并将其记录在案。同时,这些记录在案的利益诉求必须通过一定的程序在相关利益主体之间进行公开交流,以便

利其相互了解各自的利益诉求,并逐步调整自己的利益取向。这样做的目的在于促进各个相关主体的利益整合,并在此基础上公正地提炼和升华地方政府具体行政决策所力图实现的公共利益价值。其次,在地方政府对各种不同利益进行调和和选择的过程中,即使这种选择属于其行政自由裁量权的合法范围,仍须要求其对所作出的选择说明理由。而法律在此规范的重点应是审查地方政府部门所陈述的理由是否与其在一定时间内所确定的规章制度保持前后一致的连贯性。如果其与既定的政策目标有所偏离,尤其是在关涉个人重大期待利益的场合,则需要其对这一行政决策进行有说服力的论证^[1](第17页),这些论证同样必须通过一定的程序为相关利益主体所知晓,并记录在案。如果说前述促进利益表达的程序机制在于公正地提炼公共利益价值,那么要求地方政府对其利益选择进行说明则在于将这一公共利益价值在相关利益主体之间进行扩散和反馈,进而促进相关利益主体理解和认同地方政府形成其行政决策的过程的合法性。以上的程序考察都应成为审查地方政府行政决策行为整体合法性的构成要素,以此促进地方政府的行政决策能够真正实现公共利益。

[参 考 文 献]

[1] [美]理查德·B. 斯图尔特:《美国行政法的重构》,沈岷译,北京:商务印书馆2005年版。

[2] 张 越:《英国行政法》,北京:中国政法大学出版社2004年版。

[3] 徐文星、刘晓琴:《21世纪行政法背景下的公众参与》,载《法律科学》2007年第1期。

(责任编辑 车 英)

On Legal Regulation of Administrative Decision-making of China's Local Government

Huang Lijuan

(Sichuan Normal University Law School, Chengdu 610068, Sichuan, China)

Abstract: Since China's local government displays some features such as diversification of behavior objective, game of various private interests, activity of administrative right of discretion and etc, the examination of public interest should be the basic range of legal regulation of the administrative decision-making of China's local government. Furthermore, the main objective of regulating local government's decision-making is to refine the concrete public interest from various private interests of related interested parties. So it is necessary to extend the range of participating qualification of related interested parties and to establish diversified interest representing system. Meanwhile, the decision-making of local government should be regarded and examined as a process, which needs a series of procedural regulation in order to realize the public interest.

Key words: local government; administrative decision; public interest; related interested party; diversified interest representing system