西方社会

编者按：对行政权力进行监督和制约，是自行政权产生以后就无法回避的一个重大课题。行政权犹如一把双刃剑，在合理使用它的同时，必须对其进行规范、监督、制约。处在依法治国进程中的我国，这一课题显得尤为迫切。那么，在法治传统相对悠久的西方，行政权力是如何被制约和监督的？尽管根本制度不同，但仍有启发意义。本版特推出“国外对行政权力的制约和监督”专题，敬请关注。

美国：寻求权力之间的平衡

□王 伟

美国政治家汉密尔顿等政治先贤们在建立美国政治、经济、文化等体制的过程中，充分吸收了孟德斯鸠的三权分立制衡理论，并结合美国的国情进行了适当改造，使得美国成为孟德斯鸠分权制衡思想最忠实的践行者。美国宪法和法律制度的总体倾向是注重对行政权力的制约和监督，力图通过制度化的机制，将庞大而无所不在的行政权力纳入有效监督的轨道。

立法赋予国会对政府的最终控制权

美国虽然没有奉行议会至上的原则，但是，国会和地方议会在政权体系中仍然享有较高的法律权威，拥有足够的手段对行政权力进行监督和制约。国会以及地方议会对行政权力的制约，主要表现为立法权、财政控制权、调查权和弹劾权等四个方面。下面以国会为例简述之。

立法权。联邦政府享有最高立法权，这是美国国会最重要、最基本的权力，也是国会对行政权力进行制约与监督的最基本保障。《美国宪法》第八条除规定了国会的权力外，还在最后一段以兜底条款的形式确立国会的最高立法权，即国会有权制定为执行上述各项权力和依据本宪法授予合众国政府或政府中任何机关或官员的其他一切权力所必要的和恰当的法律。根据宪法的规定，美国的行政机构及其内部组织机构的设立或者撤销、职位的权限和担任资格，都是由国会通过立法加以明确规定。

财政控制权。国会控制政府的钱袋子，从而对行政运行加以有效的财政约束和监督，是国会对行政权力进行制约和监督的重要手段。美国宪法第1条对国会的财政控制权加以明确规定。根据美国财政预算法律制度，行政机构的预算必须由国会通过后方可执行。若无预算或预算案未获国会通过，则美国政府不能花钱，这就意味着相应的行政活动不能够正常运转。在美国历史上，联邦政府和州政府因为预算未获代议机关通过而关门的情况时有发生。最近的一次发生在2013年。当年10月，美国奥巴马政府因为国会未批准财政预算，部分部门不得不关门放假，直至国会最终通过预算为止。相关预算法律规定，对违反预算管理规定的政府官员或者雇员，将根据情节轻重受到暂时停薪停职、革职的行政处罚或者两年以内监禁、5000美元以内罚款的刑罚。

调查权。美国联邦宪法未对国会调查权作明确规定，国会调查权实际上是由判例和国会运作需要逐渐累积形成的。美国国会根据需要随时启动调查程序，对政府的行政行为进行调查，并通过公开举行调查听证会，通过媒体向民众进行报道，以便取得民众的关注和支持。美国国会调查权的范围通常包括：立法过程中的调查、选举调查、政治调查以及对侵犯公民权利的调查等。在美国，调查权已经成为美国国会制约和监督行政权力的一种经常性的方式。

弹劾权。美国国会拥有对总统以及其他高级官员的弹劾权。根据美国宪法第1条第3款，参议院专享审理所有弹劾案的权力。若受审者为美国总统，则由最高法院首席大法官主审。弹劾权虽然很少使用，却是最具威慑力的制约手段，它能够有效制约美国政府行政部门滥用行政权力。在美国历史上，国会曾两次动用弹劾程序。

司法审查是制约政府的强大力量

美国建国之初，汉密尔顿竭力主张应授予联邦法院以违宪审查权，但在1787年美国宪法或其后的修正案中都未授予最高法院这种权力。由于美国的司法部门既无财权，又无军权，是三权中相对弱势的部门。但是，在1803年的“马伯里诉麦迪逊”案件中，美国最高法院的判决就司法权在维护公民权、约束行政权的职责问题上发表了重要的见解，由此确立了司法审查制度，确立了其司法权威。凭借其所掌握的日益强大的司法审查权，法院可以对美国政府的行政权力加以制约和监督。联邦法院包括州法院在审理具体的案件中，对立法机关制定的法律和行政机关进行的执法活动进行审查，对违反宪法的立法和行政行为有权宣布为无效。美国的司法部门还可以通过司法审查权，对行政部门的委托立法权和委托司法权与准司法权进行严格审查。

在司法权与行政权不断博弈的过程中，美国司法机关依靠其对行政权力的制约，倒逼美国行政机构权力运行规范化，使得美国的行政法治日趋完善。1946年，美国通过了《联邦行政程序法》，该法第7章对司法审查的原因、方式、适用范围、临时救济及行政法官等均做了详细的规定。

高效严密的内部牵制

在美国，行政部门的内部监督主要包括行政监察、行政复议和行政审计等制度。

行政监察制度。总监察长是美国行政监察制度的典型。为了调查和预防行政机关内部官员、承包商和担保人有关欺诈、浪费、滥用职权及其他违法违纪行为，美国于1978年颁布《监察长法案》。该法案明确规定，监察长办公室是一个独立的行政机构，监察长享有发出调查传票和其他独立的调查权。监督各行政部门日常的行政工作，可以直接接受公民投诉或者受理案件，承担着行政监察和行政审计两项监督职能。监察长由总统提名、参议院批准、总统任命，监察长同时向行政机关首长与国会负责。

行政复议制度。行政相对人对美国行政机关的行政裁决不服，可以要求重新审查，有关行政机关及官员据此对原行政裁决作重新审查，即为行政复议。1978年修改后的《联邦行政程序法》正式确立了行政法官的独立地位。美国的行政法官不是法院系统的法官，而是行政系统内的官员，其主要职责是主持行政机关作出裁决之前的听证，并按听证记录作出初步裁决。如果当事人不再要求行政机关首长复议或向法院提起诉讼，行政法官的裁决就是该行政机关的最终裁决。行政法官可以公正地、独立地行使自己的裁判权。行政法官在美国准司法活动中起到很大作用，其数量早已大大超过法官的数量，行政行为得到了很好的制约和监督。

审计制度。美国联邦和各州政府陆续出台了相关审计法案，作为审计的法律根据。美国实行立法型的国家审计，国会或议会下设审计部门，并由身份独立的注册会计师根据统一标准来实施审计，确保财政资助支出者遵守联邦法、州法。在联邦层面设审计总署。美国审计总署负责审计的事项相当广泛，主要包括公共资金的支出、使用，政府官员的贪污腐败，各项财政支出的法律依据以及政府提出的各项开支要求。各州、地方的审计体制则存在较大差异，如纽约州审计长是由选民选举产生的，其地位与市长、市议会议长平行，直接对选民负责，华盛顿特区的审计办公室则属于特区议会，对议会负责并报告工作。

此外，在美国，社会公众对政府尤其是地方政府的监督极具特色，非常有效。为了防范过大的政府权力对社会公众利益的侵害，美国在中央政府和地方政府之间实行高度分权，除设立50个州外，其地方政府被划分为数以万计的市政机构，并实行高度自治，民众通过选举制度、听证制度以及重大事务的决策权等方式，对地方政府实施有效监督。在地方政府中，选民、市长或市政官员、市政理事会（立法机构）之间形成了相互协调又相互制约的关系。地方政府中的州长、市长和理事会成员必须由选民直接选举产生，直接对选民负责。美国地方政府的决策必须经过充分的讨论和听证，然后交于代表会议或市政议会进行表决，重要的决策还必须由本地民众公决。在政府运行的过程当中，立法、决策、财政收支等重要活动，都根据相关信息公开法案的要求公之于众，接受民众的质疑和监督。

还需指出的是，被称为“第四种权力”的舆论监督在美国有着举足轻重的作用。新闻媒体通过各种线索，对社会上暴露的和潜在的问题进行详细的调查并加以揭发，公开揭露各种犯罪问题和社会问题，特别是涉及政府行为和政府官员时，在美国宪法的保护下，对违反法律和原则的政府官员进行持续的揭露和抨击，从而对政府行为和政府官员进行制约和监督。

德国持之以恒治理大气污染

□周衍冰

德国是工业化程度很高的国家，在工业化进程中，曾经历了严重的大气污染。尤其是鲁尔煤铁重工业区，上个世纪六七十年代空气污染严重，污染最严重时白昼如黑夜般，连生活在鲁尔区的蝴蝶保护色都变成了黑色。经过数十年持之以恒的治理，德国防治大气污染取得了显著成效。

严格的法律法规

德国严密的法律框架对空气质量的监管起到重要作用。目前德国已经出台约8000多部与环境保护相关的法律法规，其中多涉及雾霾及大气治理。1974年德国出台的《联邦污染防治法》，是德国防治空气污染最重要的法律。1979年签署的《关于远距离跨境空气污染的日内瓦条约》以及1999年的《哥德堡协议》对于加强区域空气污染的治理，起到很大作用。2000年出台的《可再生能源法》对于转变能源政策、降低能耗更是具有划时代的意义。

明晰的法律条文规范排污治污标准。德国政府以法律为手段防治大气污染的一个重要抓手就是制定空气质量标准、限制排放源的排放和建立总的排放限值。1962年12月，鲁尔区首次遭遇严重雾霾天气，1964年鲁尔区所在的北威州首次颁布《雾霾法令》，设定了大气污染浓度的最高限值以应对雾霾危机。1974年，《联邦污染防治法》出台，针对大型工业企业进行法律约束，为其制定更严格的排放标准。

此外，德国法律赋予公众对污染空气的行为提起诉讼的权利。如果有企业违反法律规定，造成空气污染，公众有权要求相关部门对企业进行调查，并要求企业按照法律规定整改。如果问题得不到妥善解决，相关部门有权让企业停业。

灵活的行政管理

采用中央和地方合作的形式。首先，德国制定符合地区实际的清洁空气行动计划。德国数百个“空气清洁与行动计划”包括车辆限行、限速，工厂限制开工、采用更高的燃油标准、使用清洁发动机等，对于减少颗粒物排放和降低污染起到重要作用。其次，发挥各个城市的优势，因地制宜调整产业结构。比如德国政府实施“欧盟与北威州联合计划”发挥鲁尔区优势，形成优势行业。再次，建立空气监测网络和预警响应机制。全德共设有643个空气质量监测站点，联邦的监测点和各州的监测点分工和层次不同，通过合理布局，这些监测点可以监测出不同的数据，对外时时发布雾霾产生的大气污染情况，预测未来几天的空气质量。



柏林一景

联合其他国家制定统一的环境治理政策。空气的净化不是一个国家的问题，防治大气污染需要国际合作。1979年，《关于远距离跨境大气污染的日内瓦条约》为区域大气污染控制做出规定。鲁尔工业区空气质量的改善得益于欧共体的统一环境政策。1999年，德国等欧洲国家和美国、加拿大共同签署了《哥德堡协议》，旨在共同减少污气排放规模。

采取应急强制行政手段与长远环境保护相结合的形式。在应急强制手段方面，监测点一旦监测到空气质量存在问题，就会发布警示，德国政府就会对部分车辆实施禁行或者在污染严重区域禁止所有车辆行驶，限制大型锅炉和工业设备、城市内的建筑工地运作等。在环境保护方面，德国在大城市中心设立自然保护区，在40多个城市设立了“环保区域”，只允许污染物排放少的车辆行驶，鼓励人们利用公共交通以及骑车出行。德国的树木受到法律的严格保护，移动或者砍伐树木须向政府提出申请。

此外，德国为防治大城市的空气污染，强制汽车尾气排放必须安装清洁过滤装置，对安装尾气过滤装置的车主进行经济补贴。同时，加大轨道交通修建，大力发展公共交通和清洁出行工具，每年投资1000万欧元以上鼓励发展自行车项目，并通过采取提高停车费用等手段限制城市中的车辆。

合适的经济科技手段

调整产业结构是取得大气治理成效的重要手段。为帮助鲁尔区摆脱雾霾，鲁尔工业区所在的北威州政府1968年制定了鲁尔发展纲要，是德国第一个产业结构调整方案。调整初期，投入大量资金来改善当地的交通基础设施，通过提供优惠政策和财政补贴对鲁尔区传统的煤炭、钢铁、化学、机械制造等重化工业进行清理改造。继而，在良好的基础设施基础上，调整产业布局、开展生态环境综合整治、大力发展科研院所、吸引新兴产业落户。凡是信息技术等新兴产业在北威州落户都会获得相应经济补贴。

大力发展可再生能源降低大气污染。德国各级政府都积极推动新能源的利用，通过税收优惠、补贴等扶植新能源开发和利用。可再生能源发展已经超过核能成为电力的第二大动力。德国鼓励民间参与新能源创新，设立专门的政策性银行为新能源发展提供优惠贷款。联邦政府于2010年推出“能源方案”长期战略继续推广绿色能源使用。在积极推广发展新能源的同时，也注意防止新能源的开发利用可能带来的环境破坏。2002年德国政府颁布了《环境相容性监测法》，具体规定了发展新能源过程中要注意保护环境，比如规定风力发电装置要选择符合生态和合适环境的地方进行安装。

积极的公众参与

德国民众有直接参与环境决策的可能性，积极参与大气污染的治理和监督。民众积极参与到环境立法或环境影响评估中，提供意见咨询。政府网站会时时公布空气质量监测数据，报纸也会发布每日空气质量，这些是公众参与大气防治的基础。此外，德国的立法还赋予公民有获得空气状况报告的权利，同时授权公民督促政府对污染大气的行为进行制止或惩罚。

德国民众在执行环保法规方面不打折扣，减少排放人人有责。德国人不会为超标的应报废汽车造假，而会主动使用节能家电，出行多搭乘公共交通或骑车，主动选择使用可再生能源，尽量减少因为生活方式等原因造成的有害气体和颗粒物排放。对企业而言，尽可能利用先进技术或者采用新能源来使排放达标，仅在汉堡就有约2000家企业和新能源有关，总营业额约110亿欧元，涉及可再生能源、循环废物利用、建筑节能等领域。

德国高度重视对民众进行环保教育，宣传环保理念。通过长期持续的宣传教育，德国民众的环保观念大为增强。据一份德国联邦环境部公布的民调显示，92%的德国人认为环境保护很重要，87%的人表示由于担忧下一代的生存环境，必须使自己的行为有利于环保。大部分德国民众愿意为绿色能源支付更高的费用，这为可再生能源大力发展、大气污染治理提供了民众基础。

他山之石

战略视角

国际制裁 体现利益博弈

□唐 兵

2014年年底，奥巴马发表对古巴关系声明，宣布放松对古巴经济制裁，表示美国将结束“过时的做法”，开启美古关系“新篇章”。此举表明，奥巴马公开承认美国半个世纪以来对古巴的制裁彻底失败。

国际制裁是指一国或国际组织为解决国际争端或实现某种目的而对其他国家或实体采取的惩罚措施。制裁的主体可以是一个国家或国家集团。二战以后，联合国成为国际制裁的主要实施者。

国际行为体施以制裁的动因很多。联合国对所有危害国际和平与安全的国家或实体进行制裁。1990年，伊拉克入侵科威特，为制止伊拉克的入侵行为，安理会通过决议对伊拉克进行全面制裁。冷战结束后，联合国制裁由主要针对破坏和平和侵略行为，逐步扩大到保护人权和解决人道主义危机，打击恐怖主义，防止大规模杀伤性武器和核武器的扩散，恢复民主政体等。个别国家或国家集团制裁的动机复杂，但无论是维护国家安全、削弱对手实力，还是宣扬自己的价值观，根本上都是为了维护本国国家利益。

国际制裁的手段包括外交孤立、经济制裁、军事禁运等。外交孤立多半是对目标国表达一种强烈的制裁意志。上个世纪70年代联合国制裁南非时，联大要求成员国与南非断交，并对南非进行武器禁运，国际社会的制裁与孤立最终使南非放弃种族隔离制度。经济制裁的方式包括冻结账户、商品禁运、取消被制裁国享有的优惠贸易条件等。随着全球化的发展，经济制裁逐渐成为最重要也最常用的制裁手段。冷战结束以来，联合国制裁中有近一半内容与经济制裁有关。

作为不诉诸武力情况下解决国际争端或实现某种目的的重要外交手段，制裁在国际社会被广泛使用。冷战结束以来，联合国共实行了32起制裁，其中大部分是处理非洲的武装冲突与内战。面对制裁实践中暴露的问题，联合国制裁的方式、方法也在不断改进与完善。伊拉克制裁对萨达姆的影响不大，却使伊拉克的老百姓陷入缺吃少穿的苦难中，引发国际社会的普遍关切。安理会转而实行有针对性的制裁，即只制裁那些引发危机的责任者。同时，联合国建立相应的制裁委员会及有效的监测机制来监督制裁的执行情况，提升制裁效率。目前联合国正在制裁进行中的国家和实体有14个，除了9个非洲国家外，还有因开发核武器被制裁的伊朗和朝鲜，其余的大都与反对恐怖主义有关。

除了联合国制裁外，一些大国和国家集团为实现特定目标也曾在国际舞台上多次挥舞制裁大棒。比如欧盟曾经对缅甸、白俄罗斯等国实行经济制裁。美国是二战后实行制裁最多的国家，因人权、防止大规模杀伤性武器和核武器扩散及反恐怖主义等缘由，美国先后对古巴、伊朗、朝鲜、叙利亚等其所谓“邪恶国家”进行制裁。总体上看，单独制裁更多的是强者对弱者的一种惩戒。制裁也是大国之间斗争的工具，比如最近美欧俄围绕乌克兰问题的制裁与反制裁。相对来说，这些单独制裁由于得不到联合国的认可，参与国不多，效果有限。

纵观国际上的制裁案例，有成功的，也有失败的。

成功案例：联合国对南斯拉夫的制裁。南联盟内战是二战结束后一次持续时间最长的流血冲突，造成大量平民死伤，上百万人流离失所。为制止这一地区冲突带来的人道主义危机，1991年9月，安理会通过713号决议，对南斯拉夫实施全面武器禁运。11月，安理会通过了向南派驻维和部队的721号决议，之后又成立了制裁委员会。波黑战争爆发后，联合国通过了757号决议，反对南斯拉夫介入波黑战争，对南斯拉夫实施全面贸易制裁，冻结政府资产，实施海空交通封锁等制裁措施。联合国通过制裁、维和行动以及北约大规模空袭，迫使波黑塞族最终走到谈判桌上。波黑战争平息后，南联盟内部又爆发科索沃危机，安理会再次对南联盟实行武器禁运。直到南联盟总统米卢舍维奇下台而宣告结束。南制裁的成功得益于南斯拉夫周边国家、欧盟以及北约组织的大力协助。这说明只有号召足够多的国家参与制裁并采取一致措施，才能使制裁国家无路可退，最终放弃其不受欢迎的行为。

失败案例：前述美国对古巴的制裁。1959年古巴革命胜利，推翻了亲美政权。1960年开始，美国对古巴实行经济制裁。1961年美古断交。古巴导弹危机后，美国更是对古巴采取敌视态度，对其进行金融封锁和贸易禁运。冷战结束以后尽管世界发生了很大变化，美国制裁古巴之心却从未变过，对古巴采取了政治宣传和更严厉的经济制裁双管齐下的政策，甚至通过《赫尔姆斯—伯顿法案》，宣布将惩罚与古巴做生意的外国公司等。美国对古巴这场长达50多年的制裁，给古巴造成了将近3000亿美元的损失，却没能打垮卡斯特罗政权。长达半个多世纪的封锁和隔离反而会在古巴民众心理形成一种反美情绪。2014年年底，奥巴马宣布放松对古巴经济制裁，这场长达半个多世纪的制裁惨淡收场。