



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

公共管理

吕刚：公共危机视角下地方政府行政问责制的构建与完善

2013-04-18 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-04-17

摘 要 公共危机事件的发生, 地方政府的行政责任问题因其对行政法理论建设的重要价值而受到理论界和实务界的高度关注。本文从文献出发, 认为地方政府在公共危机事件中的行政问责问题主要表现为异体问责的缺乏以及立法的不健全。对此应从公共危机事件中的信息公开度、公民参与度、立法及异体问责等方面加强地方政府的问责, 从而推进地方政府行政问责的制度建设。

关键词 公共危机 地方政府 行政责任

近年来, 国内外突发公共事件的频繁发生, 各种突发公共事件严重威胁着人类的安全和社会的稳定。如2003年“SARS”事件的发生, 卫生部长张文康、北京市市长孟学农被撤消了党内职务, 期间上百官员被问责; 2008年汶川发生里氏8.0级大地震, 期间处置了“不作为”干部28人, 其中免职15人, 破格提拔干部19人。2012年7月21日首都北京遭遇了61年来最大暴雨, 截止22日因灾死亡人数为37人, 暴雨灾后, 北京市市长、副市长辞职。此类重大突发公共事件在仅在几年时间之内竟连续发生数起, 可见, 经济与社会的高速发展仍然需要政府积极应对突发公共事件的爆发, 特别是近年来在我国兴起的“官员问责制”, 进一步强化了问责制在公共行政中的作用。

一、文献回顾

自20世纪80年代以来, 强化政府官员的责任已成为世界各国公共行政改革的重要趋势。而问责制作为一种制度首先出现于近代英国, “官员问责制”是西方国家政治生活中的常见现象, 它所体现的是“责任政府”的原则, 也是体现民主和宪政原则的一种重要的制度安排。在公共行政领域, 对行政问责概念进行明确规范界定的书籍以美国学者杰·M·谢菲尔茨主编的《公共行政实用词典》(1985)和《公共行政与政策国际百科全书》(1998)较有代表性。这些著作对“问责”的概念界定为: “问责是指委托方和代理方之间的一种关系, 即获得授权的代理方有责任就其所涉及的工作绩效向委托方做出回答”。美国学者罗姆瑞克认为问责是在公共行政人员和其相关联的授权群体之间通过相应的问责机制、程序和战略设计去传达后者的期望。

在我国, 自2003年“非典”等突发公共危机事件以来, 问责制已经成为续党内民主和村民选择之后, 中国政治体制改革的新内容。对于公共危机处理时的行政问责, 国内学术界对政府问责制的研究主要表现为个方面: 第一, 关于行政问责制的概念界定。有的学者认为行政问责制是公众对政府进行问责的制度, 顾杰认为“所谓行政问责制, 是指公众对政府做出的行政行为进行质疑, 他包含明确权力, 明晰责任和经常化、制度化的”问“质询、弹劾、罢免等方面, 是一个系统化的吏治规范。”宋涛认为“行政问责是指行政人员有义务就与其工作职责有关的工作绩效及社会效果接受责任授权人的质询并承担相应处理结果。”第二, 关于构建我国行政问责制度方面的研究。范梅芝认为我国行政责任制度因包括行政组织责任制、行政法律责任制、行政首长负责制、行政岗位责任制等方面, 要构建完整的行政责任制度, 首先要处理好人民与政府的关系, 其次要实现政府职能的转变, 最后要落实行政责任制度。杨洁认为要发展和完善我国行政责任理论的途径不仅要建立健全行政问责制度, 还要发展和完善财产申报制度和督察专员制度。第三, 关于地方政府的行政责任制度的研究。童吉渝通过对地方政府的行政责任机制及其动态效应

分析，认为要完善地方政府行政责任机制的途径和措施主要是加强教育，提高地方政府工作人员的职业道德修养；健全法制，搞好地方政府行政责任的硬件建设；健全和完善地方政府行政监督和制约机制；完善对失职和违法行为的惩处机制。

二、地方政府行政问责现状分析

通过我国政府对一系列公共危机事件的问责，可以看出，我国行政问责制正在走向常态化、制度化，但由于我国地方政府行政问责制的发展尚处在初级阶段，无论是法律规定还是具体实践，都还存在着一些突出的问题。概括起来，主要有以下方面。

（一）行政问责体系逐步转向制度化。

从近年来的公共危机案例中，我们可以看到，责任的追究往往是以权力问责为主，遇到问题事故需要问责是按照上级领导的意见进行，针对部分官员展开，对组织的问责比较少。“非典”事件以前，我国出现的问责案件并不少，主要是针对安全事故进行问责，虽然在追究责任的问题上有一定的争议，但还没有相应的法律制度来依据与衡量。自“非典”事件以后，两名正省部级领导引咎辞职，以及《国家公务员暂行条例》、《中国共产党党内监督条例》、《党政领导干部辞职暂行规定》等法规的出台，标志着制度问责的正式开始。实施制度化问责，提高了行政官员的政治责任心、道德责任感；澄清了吏治，做到了真正意义上的反腐；在一定程度上解决了领导干部队伍的能上不能下问题。

（二）行政问责的力度不断加强。

现今我国行政问责制的实行还处在初级阶段，在问责力度方面，我国以往的问责制往往只对出了问题官员进行追究，因此那些“不求有功，但求无过”的“太平官”比比皆是。问责制的实行打破了这种传统的理念。对于那些整天无所事事，碌碌无为，在其位而不谋其职以及不受老百姓喜欢的官员也要被责令辞职，情况严重的有可能被免职。不少地方政府开展整风运动，倡导求真务实的工作作风，警惕行政官员犯“无功是过，无为就无位”的错误，这样“太平官”就变得不太平，真正达到“驱除邪恶”的目的。

（三）地方问责立法不健全。

行政问责是建设责任政府和民主政治的必然要求，同时也是法律的一项重要制度。当公共危机发生时，什么情况应追究行政官员的责任，官员问责如何启动，由何人依何种程序认定官员失职，官员究竟应当承担什么责任，这一系列问题都需要法律加以明确规定。自2006年1月1日《公务员法》施行开始，全国人民代表大会常务委员会1957年10月23日批准、国务院1957年10月26日公布的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》和1993年8月14日国务院公布的《国家公务员暂行条例》同时废止。因此，目前各地方政府行政问责暂行办法的依据主要是《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国行政监察法》、《中华人民共和国公务员法》、《行政机关公务员处分条例》。虽然近年来我国行政问责法律制度不断得到建设和完善，但是地方性的法规建设力度却还待提高。

（四）异体问责环节薄弱。

行政问责一般包括“同体问责”和“异体问责”两个部分。前者是指来自政府行政机关内部的问责，问责的主体主要是行政监察机关和公务员的任免机关；后者主要是指来自其他国家机关的问责，其问责主体包括国家权力机关和国家司法机关。行政问责更多的应该是侧重于异体问责，但是从过去的公共危机事件来看，各地方政府启动的问责主要属于同体问责，即行政系统对其行政干部的问责，或者执政党系统对其党员干部的问责。但是，这种自上而下的问责是有局限性和片面性的，如果在上级需要承担连带责任的情况下，就难以保证问责结果的公正性，也很难保证问责制的制度化与法治化。

三、构建及完善地方政府行政问责制的措施

（一）建立信息公开制度。

2003年的“非典”事件，我国政府摒弃了以往处理这类事件遮掩事实的传统做法，大幅度提高了政府施政的公开度和透明度，出台了《突发公共卫生事件应急条例》，撤换了不称职和有失误的官员。公共危机事件的发生，如果公众对信息动态不了解，他们就难以把握事实真相，了解事态的细节，更不能对事态的发展作出正确预期。对人民负责首先意味着要让人民知道这个自己的周围正在发生的一切。如果公众不知情，就无法知道谁对公众负责，谁没有对公众负责，无法追究失职行为。如果不知道政府及其部门的职责，不清楚政府运用权力的情况，群众如何对政府进行问责呢？所以要想把问责制落到实处，只有建立起政府公开信息的制度，从而把政府和政府官员置于公众的监督、问责之下。

（二）完善问责的地方性法律法规。

大的法律框架只是一个基础，重要的是制定规范的问责范围和标准，使问责制度化和程序化。行政问责的主要是对政府官员的政治责任和道德责任进行问责，而政治责任和道德责任是很难细化与量化的，不可能完全精确的由法律规定。因此通过看政治与道德责任主体行使权力、履行职责的行为是否合法，对于这两种责任的实现来讲是不够的，因为政府官员的行为虽然可能在形式上和程序上是完全合法，所制定的

公共政策在实质上也不违反法律所规定的方向，但这也并不意味着官员履行好了政治责任。因为，按照法律规定的程序，在法律所允许的范围内，可以有不同的政策选择，选择是否合理，正是评价政治责任的主要标准。因此，在制定规范、合理的问责范围和标准时，应该把民意纳入评价体系中，尽量予以规范。

（三）建立公民制度。

公民在公共危机事件中占据着不可或缺的地位，加强公民的权利意识，确立公民问责的主体地位，就要保障公民的知情权、参与权、表达权与监督权，这是扩大公民有序政治参与的重要途径。具体说来就从制度上保障公民可以顺利地政府对官员的言行监督。公民可以通过举报、信访提出问责的建议。对群众实名举报，要举报一起、查处一起，以实际行动取信于民并利用相关配套的制度保障得以实现。例如，石家庄王亚丽骗官案就是由有关部门根据群众实名举报查处的。实报必查、查实必究、失职追责的态度应该坚定不移的坚持下去。此外，保障公民的知情权。对诸如何谓“国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息”等问题进行进一步的界定，使公民的知情权能够得到更切实的保障。

（四）加强异体问责。

在加强公共危机事件中，要加强异体问责，首先，完善选举制度，扩大差额选举，扩大人大代表的选举范围，体现人大代表选举的公正公平。其次，实行人大代表的专业化，逐步增加专职人大代表的比例，提高人大代表的综合素质。再次，细化人大问责的方式，完善质询、调查的程序。所谓的细化，是指要通过法规制度使问责范围明确、问责渠道清晰、问责程序明确并具有可操作性。强化司法问责。司法机关问责是追究行政机关及其公务员责任的底线，是其应承担的基本责任。进一步发挥地方人大委员会的积极作用，使其真正成为人民群众的代言人。

（作者：广西大学公共管理学院行政管理2012级硕士研究生，研究方向：政府行为与公共政策分析）

参考文献：

- [1]周亚越.行政问责制比较研究.中国检察出版社, 2008: 24
- [2]顾杰.论我国行政问责制的现状与完善.理论月刊.2004(12): 5
- [3]宋涛.行政问责概念及内涵辨析.深圳大学学报(社会科学版).2010(3): 44
- [4]范梅芝.中国行政责任制度的再思考.改革与开放.2009(12): 169
- [5]杨洁.浅析我国行政责任理论与制度完善.商品与质量.2011(10): 108
- [6]李瑾.基于责任政府建设的行政问责制研究.湘潭大学.2011(5): 22

作者：吕刚 来源：《决策与信息·下旬刊》2013年第3期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 国外行政指导理论及对我国的借鉴 2013-04-18
- 韩莉：国外公务员选拔录用制度及其借鉴意义 2013-04-18
- 深圳市大学生就业 签约率仅四成多 2013-04-18
- 《专业技术人员权益保障》（第二版）李建钟（主编） 2013-04-17
- 中国人事科学研究院公开招聘工作人员面试公告 2013-04-17
- 张健：人才工作要突出群众需求 2013-04-17
- 人社部：“十二五”期间没有推出延迟退休的计划 2013-04-17
- 尹蔚民：努力实现未来五年人事事业发展上新台阶 2013-04-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号