



● 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

● 他山之石

略论行政问责制的改进和完善

2010-11-03 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

摘 要: 行政问责制要求政府官员应当对民众给予他的信赖负责。我国行政问责制刚刚起步,尚存在法律制度不统一、问责主体单一、问责客体不明确、问责标准不够具体等问题,亟需在问责主体多元化、问责客体具体化、发展问责文化、公开复出程序、完善救济机制及进行制度创新等方面加以完善。

关键词: 行政问责制; 权力; 责任; 完善

一、行政问责制的理论基础

行政问责制是现代文明、法治政府的特征,在我国更是深化行政管理体制改革的关键,是建设人民满意的责任政府的前提。我国大范围的行政问责制度的推行始于“非典”之后,随着2009年7月12日《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(以下简称《暂行规定》)的发布施行,行政问责制开始走上规范化和法制化轨道。笔者认为,行政问责制是领导人员承担的一种和党纪政纪追究、刑罚制裁不同的政治责任,属于行政监督制度范畴,是指对现任各级行政主要负责人在所辖的部门和工作范围内因为故意或过失,不履行或不能正确履行法定职责,以致影响行政秩序和行政效率,贻误行政工作,损害行政相对人合法权益的行为做出处理的制度。

现代意义上的行政问责制发源于西方,其理论基础包括:(1)社会契约理论。社会契约理论认为,政府的一切权力来源于公民与政府之间的契约,双方约定主权者的行为是以保障公民的政治自由、生命、财产安全,维护社会的共同利益为条件的。当政府的行为违背缔约条件时,就是非正义的,也就丧失了合法性的基础。如果政府不履行或不能适当履行契约内容,人民就可以从政府手中收回他们自愿交出的权利,并要求政府及其行政人员承担责任。(2)委托代理理论。此理论是契约理论最重要的发展成果之一,认为在政治实践中,国家主权的拥有者(全体人民)不可能全部亲自地参与国家事务,而是将权力交给政府,这样就出现了民主政治生活中的委托代理关系。但是南于委托人与代理人的利益追求不同,必然导致两者的冲突,在缺乏有效的制度安排下,代理人的行为很可能最终损害委托人的利益。所以为了预防和惩治代理人的腐败行为,委托人有必要对代理的过程实行监督,可见,委托代理关系使得对行政机关及其公务员的有效行政问责成为一种必然。(3)公共选择理论。公共选择理论的基本假设是:人是自利的、理性的效用最大化者,即作为一个人,无论他处于什么地位,无论是在经济活动中还是在政治活动中,其动机和目的都是以个人的满足程度最大化为基本动机,都会追求自身利益的最大化。在政府里进行政治决策的人同样会根据自身的成本与收益的比较来选择个人行为,政府人员追求个人利益的最大化必然导致各种不负责任的行为发生,故须加以制止和采取限制措施,即官员必须对自己的公权力行为负责。以上三种理论,尽管角度有所不同,但目的均一样,即政府的权力需要监督,其应为自己手中的权力承担一定责任。

二、我国行政问责制运行中的问题

第一,执法的不统一性。尽管自2003年“非典”以来,许多地方政府开始实行政治问责制度,但是其均不同程度存在忽视上位法效力情形,而且规定比较混乱、不严肃。许多省、市关于问责事由、责任形式及程序的规定与《公务员法》、《行政监察法》的规定不一致,对上位法的严格实施产生不良影响。比如各地的问责方式有:取消当年评优评先资格、公开道歉、公开谴责、诫勉谈话、责令作出书面检查、通报批评、限

期整改、调整工作单位、停职检查、行政处分、建议引咎辞职等等，甚至还有在市政府常委会会议上“作出书面检查”、“通过市级主要新闻媒体向社会公开道歉”等形式。而同样是工作失误、失职造成重大损失或者恶劣影响，或者对重大事故负有重要领导责任，甚至同样是违法违纪，在不同地区和单位，公务员承担的责任后果却是不同的。此次《暂行规定》明确规定问责的方式只有五种，包括：责令公开道歉；停职检查；引咎辞职；责令辞职；免职。这对于地方政府在选择责任形式时提供了“范式”，有利于行政问责制度在全国的统一实施。同时其也强调了行政问责只是官员承担的政治责任，如果同时需要追究纪律责任的，应依照有关规定给予党纪政纪处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第二，问责主体的单一性。目前我国实行的是同体问责，而异体问责缺位，即主要是行政机关的内部问责，包括上级行政机关对下级问责，同级行政机关对本部门行政人员问责。《暂行规定》延续了这种方式，规定由纪检监察机关、组织人事部门履行问责。但是作为问责最关键主体的人大却没有发挥出相应的作用。按照我国人民代表大会制度，人大是国家权力机关，政府是执行机关并且对其负责，那么人大对政府及公务员进行问责监督是理所当然的。但在现实生活中，人大的这种最高权力却得不到落实。另外，公众和社会舆论问责缺位。从国家权力的本源来说，人民才是权力的真正所有者，他们参与对政府及公务员的问责是天经地义的事。可是，到目前为止，我国还没有公民参与问责的制度和程序设计，当然一方面这与我国现阶段未成熟的市民社会有关，但更重要的还是政府未能为公民参与问责创造应有的条件和路径。

第三，问责客体的模糊性。行政机关实行的是行政首长负责制，因此，行政问责对象除了应当承担责任的当事人和直接责任人之外，重点应当是在行政机关担任领导职务的公务员，特别是负有直接或间接领导责任的领导成员，即各级人民政府及其职能部门的行政首长。然而，各地在推行行政问责制度的过程中，特别是在追究责任的实际操作中，并没有将行政问责对象重点突出为行政首长。当发生需要追究责任的情况时，往往只是处理一些当事人和直接责任人，而对负有领导责任的行政首长则往往难以处理，或者处理得比较轻，不能体现行政问责制度的目的。此次《暂行规定》第2条规定：“本规定适用于中共中央、国务院的工作部门及其内设机构的领导成员；县级以上地方各级党委、政府及其工作部门的领导成员，上列工作部门内设机构的领导成员。”该规定首先明确了行政问责的对象是“领导成员”；其次，明确地把党委系统也纳入问责体系，回应了以往只在行政系统问责，而同样负有领导和决策责任的党委系统却平安无事的质疑，使问责更加科学合理。但是，《暂行规定》只规定问责的对象是各级各类党政系统“负有决策领导责任”的“领导干部”，却未明确到底应由哪位领导承担问责责任。所以，发生问责事由时，责任究竟应当追究到哪一级行政首长，目前尚缺乏明确而具体的规定。而且，在行政机关内部不同层级之间、正副职之间的责任划分也不明确，所以，一些部门往往打着集体决策的旗号来逃避个人责任。

第四，问责标准的不具体性。在实践中，行政问责的事项仅限于那些人命关天的重大安全生产事故、造成强烈社会影响的群体性事件等方面，使得问责往往成了平息民愤的一个交代，而不是一套具体、细致的有标准的制度设计。此次《暂行规定》第5条则明确规定了对党政领导干部实行问责的具体情形。可以看出，行政问责的标准基本上是两大方面：一个是造成了重大经济损失；一个是造成了恶劣社会影响。但是，怎样的损失算“重大”，怎样的影响算“恶劣”？规定却语焉不详、弹性极大。这势必会给实践中的操作带来问题，容易造成问责的政治化、运动化，进而影响民众对于行政问责制度的信赖。另外，问责的范围偏狭，对领导干部公车私用、收受礼品、接受吃请、违法或违背民意的言论、有悖于社会公德的个人行为等这些“小”问题，都没有纳入问责范围。在推行行政问责制度的初期，为了使其能够顺利进行，在一些比较容易把握的、群众反映比较强烈的安全生产领域实行问责是可行的，但随着行政问责制度的逐步完善，行政问责的范围应当逐步扩大，以体现权责一致的原则。

三、行政问责制的改进和完善

第一，单一问责主体应过渡为多元化问责主体。政府官员只有经过人民授权才拥有公共权力，其责任对象应是人民群众，故官员问责的主体理应是人民群众。我国实行人民代表大会制度，按照宪法规定，各级人民代表大会及其常务委员会是民意代表机关、各级国家权力机关，行政机关、审判机关、检察机关都要对其负责，人大代表拥有宪法赋予的监督权、质询权。但是，就目前看来，官员问责主要还是局限于党政系统内部的自我纠错，《暂行规定》第11条的规定对立法机关和人民群众的问责权力缺乏体现。从国外实践来看，在法治国家中，政府官员应受到四种力量的问责：一是民主授权的最高权力机关；二是政府专门监督机构；三是行政主管部门；四是政府之外的监督系统，如司法、群众、舆论等。实践证明，只有这四种力量都发动起来，只有把公权力晒在阳光下，一些持有“公权”的领导干部才不敢懈怠，才会负起责任。笔者认为，基于可行性考虑，我国的当务之急应是把人大作为问责主体的制度启动起来，比如可以把各级人大对于政府的监督问责权力通过法规的形式具体化，明确规定人大审查权、建议权和否决权的应用方式和运作机制。人大在启动问责制过程中，除了行使质询权、调查权、罢免权和撤职权之外，今后还需要进一步建立不信任投票

制、弹劾制以及主要责任人引咎辞职制等，切实增强人大问责的手段和力度。

第二，细化承担责任的主体。目前，我国行政体制中的权责不清是实行问责制的重要障碍，表现为在党政之间、不同部门、层级之间、正副职之间的责任难以确定。《暂行规定》中的“领导成员”，无疑是一个比较模糊的提法。在一个单位，是书记负责，还是行政首长负责，目前也没有透明合理的判断依据。在这种状态下，即便是问责，可到底是什么责任，是领导责任、还是直接责任或者间接责任，很难确定。现实中出现的形象工程、豆腐渣工程、决策失误、选人失察等问题，都称是集体讨论、齐抓共管的产物，责任到底追究到哪个人头上，实在难以判定。一般来说，单一领导的责任比较好确定和追究，而那些由集体决定的事项出了问题就很难界定。所以，厘定责任标准、明晰责任归属，制定科学、公平的权责划分体系是实行问责制的前提。在目前权力过多集中于党委、责任过多集中于政府一把手的情况下，制度安排很难做到官员个人的责权利的平衡。因此，法律应明确规定何种官员负何种责任，是党委书记负责，还是行政首长负责；是正职的责任，还是副职的责任；是集体责任，还是领导个人责任；是上级官员的责任，还是下级官员的责任；是独立的责任，还是连带的责任，这些都亟待有一个明确的标准。

第三，构建问责文化。目前，行政问责是一种被动的事后程序，是基于官员的行为导致了重大的损失或者产生了恶劣影响而启动的。笔者认为，问责应该涵盖公共权力使用过程中所有的不作为、作为不力、乱作为。因为追究责任仅仅是问责的一个方面，官员去职也不是最终目标，问责制最有价值的地方应当是其作为一种预防机制，可以最大限度减少问责事件的发生，这其中最关键的就是在全社会形成问责文化。一方面，政府要重视对官员问责文化的培育，加强制度教育。可以安排相关的课程，制订长期的问责文化发展战略，对官员进行定期培养、训练和提高等。还可以通过各种途径进行宣传和熏陶，将问责文化内化为官员的一种意识，自觉体现在其日常工作中，使官员能积极面对民众的诉求和需要，真正为政府的一切行为负责。另一方面，通过多种渠道、多种方式与民众进行广泛的沟通和交流，提高民众的政治意识和参与热情，增强全社会对问责制度的认识、了解和支持。

第四，公开复出程序。《暂行规定》中仅规定，对于引咎辞职、责令辞职、免职的被问责干部，一年内不得重新担任与原职务相当的领导职务，可以由党委、政府酌情安排适当岗位或者相应工作任务。一年后如果重新担任与原职务相当的领导职务，应当征求上一级党委组织部门的意见。既然被问责的领导干部大都是由于造成了重大事故或恶劣影响而被问责的，而且问责决定是向社会公开的，那么在当今信息流通如此便捷的时代，其复出程序亦应向公众公开，以备监督。然而现实却是在官员的复出问题上，公众被剥夺了知情权、监督权。笔者认为，对于被问责官员的后续安排，应当和问责决定一样，也向社会公开，唯有如此，才能避免“轰隆隆问责，静悄悄上岗”的情况发生，也才能使问责制严肃起来，不流于作秀。

第五，完善官员问责的救济机制。《暂行规定》中虽规定了被问责的干部对问责决定不服的，可以向问责决定机关提出书面申诉，但是缺乏对于被问责干部不服申诉处理决定的继续救济程序。而且，问责决定机关受理申诉违反了“自己不能做自己案件法官”这一古老的自然公正程序原则，有违法治理念。为了实现公平的问责，减少替罪羊的存在和不必要的损失，完善救济机制是必要的。笔者认为应当赋予被问责官员向专门机关（比如人大常委会的下设机构）再申诉的权利，尽量确保问责的相对公平与合理。

第六，进行制度创新，制定统一的行政问责法。制度创新是一切创新的保证，是促进经济发展和社会变革的一个非常关键的因素。我国正处于社会转型期，由于路径依赖，新旧体制转轨必然会产生很大的摩擦和冲突，加之我国的行政问责制才刚刚起步，与之相配套的监督救济、考核、政府绩效评估、信息公开、申诉等机制并不健全，所以，亟需与时俱进的制度创新来保障对政府行为的规范调控。我们要在学习外来理论的基础上，结合自身实践进行创新，使行政问责制度能够符合本土需要，尽早在吸取实践经验基础上制定统一的行政问责法。

总之，行政问责制度是我国推进政治文明建设的必经步骤，是提升党的执政能力的有效手段，是实践“立党为公。执政为民”宗旨的具体体现，只有完善制度建设，逐步形成问责文化氛围，行政问责制度在实践中才能切实推行，其作用才能真正发挥。

作者：郑宁波

来源：《理论导刊》2010年第9期

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17

- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652
科研管理处：010-84635686、84622949
京ICP备10211434号