

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

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: [首页](#) >> [在线资源](#) >> [研究参考](#) >> [公共管理](#)

陈国栋: 构建科学的行政问责体系

2012-05-31 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2012-05-30

一、行政问责的理性化构建

当前, 行政问责制的建构已成为我国行政管理改革的重要内容, 许多地方、部门做了多种尝试, 比如出台各种各样的责任追究制度或办法。其中既有许多有益的探索, 也存在不少问题。笔者认为, 除了众所周知的问责主体单一、公众参与与问责路径与有效度不够等问题外, 当前行政问责制建构还面临着一个重大问题, 即问责制的理性化问题。所谓问责的理性化建构, 就是指问责制的建构要符合该种问责方式的内在逻辑、本质与运行规律。而实践中许多地方、部门所建构的问责制恰恰存在着理性化方面的缺憾。

比如某地方出台的关于行政败诉案件责任追究的规定就存在这方面的问题。该规定第三条直接规定, 凡败诉则公务员一律被问责。但该规定并没有强调问责须以公务员存在主观过错为要件。其实, 行政案件的败诉有很多种原因, 既可能是客观原因, 也可能是主观过错。基于现代法治的过错责任原则, 只有具体实施该行为的公务员对行政决定具有过错的, 才能被追究法律责任。因此, 不审查公务员的主观过错而对公务员进行问责, 就违背了法治原则。在这方面, 《郑州市行政败诉案件过错责任追究暂行办法》规定得较好。该办法第八条规定: 行政败诉非由行政机关工作人员主观原因所导致, 并经审慎履行职责依然不能避免、不能克服和不能消除的, 工作人员不承担过错责任。

又比如, 某些地方出台了《行政首长出庭应诉工作暂行办法》, 对行政首长出庭应诉提出了若干要求, 并规定不能满足这些要求的, 要追究相关责任。虽然这些规定的用意是好的, 是为了提升机关首长的法治意识, 但实际上, 行政机关首长是否应当出庭应诉本身就值得商榷, 而不出庭应诉是否应当被问责更是不无疑问。虽然我国对公务员没有采取政务类公务员与事务类公务员的区分, 而是采取了领导职与非领导职公务员的划分, 但从本质上来说, 行政首长毫无疑问属于政务类公务员范畴, 是作为机关的政治领导而非事务执行人在承担着政治性决策责任。因此, 对行政首长的问责, 一般就要从政治责任的本质与标准出发。

在德国著名社会学家马克思·韦伯看来, 政治人物必须具备三项特质: 激情、责任感和恰如其分的判断力。

[1] 细言之, 对于一个具有政治责任的公务员来说, 他必须有责任心, 明晰其所为之事的后果, 即能够对此种政策选择而不是彼种政治选择负责; 他必须有热情, 对其所负责的事务保持高度的热爱, 作为一种理想在经营, 而不是像一般公务员那样仅仅将工作作为养家糊口的谋生手段而朝八晚五; 他必须有判断力, 做出决断, 知道何为好、何为不好, 完成普通人所无法甚至不敢做的决定, 并取得好的效果。在很大程度上, 政治领导就是替代普通人来做集体决策之人, 以决策好坏定英雄。因此, 政治问责是关联于决策结果的问责制形式, 而不是关联与行为过程的问责形式, 结果的好坏决定着政治问责的可行与否与合理与否。

因此, 对政府首长进行问责, 就应当从这些方面出发, 而不是从形式性规则出发, 才算是公平合理。进而言之, 对领导干部, 不能像对朝八晚五的公务员那样问责。所以, 2009年中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于实行领导干部问责的暂行规定》所规定的问责事由, 基本都是从结果出发, 而不是从形式标准出发的, 因为唯有结果才能就表现领导干部的责任心、热情与判断能力。所以, 机关首长是否出庭应诉, 则应该由他们根据自己的判断自由决定, 而不能对其进行形式化规定, 更不能因此问责。

二、行政问责的类型化建构

有些学者认为, 应当制定统一的《问责法》来规范各地、各部门的问责实践, 并引导他们建立规范化、理性化的问责制度。对此, 笔者不敢苟同。笔者认为, 要建构理性化的问责制度, 首先要弄清楚存在着哪些可能的问责方式, 其运行逻辑与正当性何在, 然后才能根据相应的逻辑建构相应的制度化问责机制。对此, 我们首先要明

确何为问责，才能明晰并梳理乃至规范现实生活中可能存在的问责类型。

行政问责制的核心在于谁有权力来要求被问责的行政机关或公务员对其负责，满足他们的需求。没有权力就没有问责，因此把握了问责的权力类型与强度，就能把握理解与建构问责制的钥匙。正是基于这一源点，美国知名管理学者罗姆泽克指出问责制建构的两个维度：一个维度是哪个主体有权力界定和控制对行政机关的管理期待；另一维度则是界定这种期待的权力的程度。〔2〕前者关注的是问责权力的有无，决定着可否问责；后者关注的是问责权力的大小，决定着问责成功的可能性以及行政机关是否应当调整自己行为以满足问责者要求的自由度。注意，这里的权力是社会学意义上的权力，即“在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的机会，不管这种机会是建立在什么基础上的”。〔3〕因此，只要个人或者团体能够将自己的意志强加于行政机关及其公务员身上，且这种要求具有正当性，那此人就有问责的权力，就有施加惩戒的权力。

根据上述标准，罗姆泽克提出了四种问责制类型：（1）官僚制问责制（bureaucratic accountability），即行政机关内部上级对下级的问责，其基础在于上级命令、指挥下级的权力；（2）政治问责制（political accountability），具有政治资源的人对行政机关乃至行政首长提出具有政治意味的要求。其形式逻辑是交换或委托，即我给你政治支持或政治权力，你实行有利于我的行政政策或是直接按照我的政治目标行事；（3）专业问责制（professional accountability），即对具有专业特长之特殊公务员的问责。知识就是力量，培根的这句名言形象地概括了专业问责制的力量之源，即基于科学性、正确性而生的技术权力，据此专业人员可以要求领导职官员采纳其专业建议。顾名思义，专业问责制就是拥有专业技能或经验的技术类、资深公务员依据其经验或专长而要求行政官员尊重其决定的机制，同时，专家型公务员又因其专业能力而对行政长官负责。当然，特定的职业技术团体也可以因其专业能力而对特定的专家型公务员进行专业问责；（4）法律问责制（legal accountability），即对行政机关提出法律要求，若行政机关不履行法律要求，则施加法律惩戒的问责制度。这种法律要求，即法律上所谓的权利（right）。〔4〕按照韦伯的说法，在权力的十分一般的意义上，亦即在把自己意志强加于他人行为的可能性上，权利也是权力的一种。〔5〕但区别于政治学、社会学学科意义上权力的是，它并不具备支配或统治这一内涵，因此，它必须借助法律这一制度。法律之所以成为问责的关键，不仅因为法律是问责的形式与手段，法律确定着被问责者与问责者之间的权利义务关系，更在于法律是问责力量的根本，即问责主体借助法律的权威性和强制力来问责。

无论是上级领导下级的权力，还是建立在授权与被授权关系上的政治权力，或是建立在工具理性逻辑上的专业技术能力，以及法律权利，都是现代社会中具有正当性的权力，都可以用来作为问责的权源。这就充分说明，行政问责制存在着很多不同的类型，每一种问责制都建基于一种特定的要求与被要求的关系，并且适用于不同场合、不同类型的公务员。如果我们不能正确地界定问责者与被问责者之间有什么关系，这种关系的实质是什么，就无法建构并适用相应的问责制。比如，我们如果不能认识到监察机关和被监督的公务员之间没有基于官僚等级制的上下级领导关系，只有基于监察法而生的监察法律关系，那我们用官僚等级问责制来理解监察问责，就会出现错误，从而不利于保护被问责的公务员。换言之，我们应当依照法律的精神来建构监察制度，实现监察问责的法治化。又比如，如果我们不能认识上级领导和下级公务员之间没有法律关系，只有上下级领导关系，那么如果我们强求将这种问责法制化，那也会违背官僚等级制问责的逻辑，进而损害问责效果。

因此，理性化建构问责制意味着问责制的建设应当按照类型化的方式来进行，而不能强求由一部统一的《问责法》来规范所有的行政问责类型，更不能强求行政问责的法制化。事实上，政治问责制和官僚等级问责制都不可能法制化，因为这些责任本身并非基于法律而生，而且法律本身也不适合去规定政治责任以及等级责任。专业问责制基于被问责事项的专业性，也同样难以法制化，因为法官只有判断一个行为合法与否的能力，但根本没有判断专业决定正确与否的专业能力，这些决定的正确与否只能留待专业机构来判断，或是交由党政领导来决定其责任。在这个意义上，有必要分别针对领导职公务员和非领导职公务员、法律类问责和非法律类问责分别规定不同的问责程序、问责主体、问责的归责原则乃至惩戒种类等等。这样虽然无法做到行政问责制度的法典化，但可以保证行政问责的理性化与系统化。

三、行政问责的本土化建构

问责的理性化建构也意味着我们要在弄清楚本土的政治、法律制度与政治文化的基础上，建构适应我国政治、法律体制与民众政治文化的问责制。从理论的角度说，中、西问责制的类型可能没有什么区别，但问责制和各国的政治、法律以及民众政治文化结合起来之后，就会有很大的不同，进而体现出更为明显的运行逻辑上的差别。反过来说，行政问责制的理性化还意味着问责制的本土化，因为问责制是内嵌于本国政治、行政、法律制度乃至政治文化的，甚至是该国政治、行政乃至法律制度的一部分，其落实无法脱离这些基础性制度的支持。进言之，一国政治、行政乃至法律制度的特有原则乃至制度构成该国问责制须臾不可分割的部分。忽略乃至违背这些原则的问责制，因为没有反应并遵循这些原则，就必然是非理性化的问责制。

根据宪法学者的总结，我国宪法规定了五项社会主义国家的根本法，任何政治、行政乃至法律制度都不能背离这些原则。〔6〕其中，党的领导、社会主义与民主集中制这三大根本原则，对我国的问责制及其实践有着直接和根本性的影响，因为它们决定了诸如公务员的非政治中立化、党管干部原则、行政管理的双重领导制等原则，而后者直接决定着问责的实践。

比如，根据我国的政治体制，即便是一般公务员，其也具有双重性质，受双重组织的领导与规范及问责。他们一般一方面属于《公务员法》所规范的法律主体，一方面也是共产党这一高度组织化甚至官僚化组织的成员，

因此，他们在为现代法律所规范的同时，也同时为党这一官僚组织所约束。这样，基于共产党员的身份，比之于西方的事务类公务员，他们要满足来自于党组织的更高的道德要求和职业伦理要求。因为其身份的政治性，这些要求往往具有规范约束力，[7] 因此所谓的道德问责就转化为行政机关或党组织内部的纪律问责，即党法问责。其实质是对公务员提出了超越法律的伦理要求和由其转化而来的纪律要求，因此实际上有助于促进公务员勤勉行政、审慎行政。但这些问责并不会违背法律问责的精神，因为这种问责并没有剥夺公务员基于《公务员法》而拥有的公务员身份权利。在这个意义上，或许根据法律在某些情形下无法对公务员进行民事、行政或刑事等法律问责，但我们依然可以通过官僚制问责方式对那些怠惰的公务员进行党纪、政纪问责，从而避免他们游离于问责制之外。

因此，我们在建构各类型的问责制时，务必结合我国的政治、行政与法律体制，充分发挥中国特色政治体制的特点，同时也尽量克服其不足。唯有如此，才能说得上是建立了符合我国政治、法律与等级制问责逻辑的行政问责体制。唯有如此，行政问责制才能发挥促使各级公务员敬业行政的效果。

参考文献

- [1]【德】马克斯·韦伯，学术与政治[M]，冯克利译.北京：三联书店，1998：100.
- [2] Barbara Romuzek, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987(3).
- [3]【德】马克斯·韦伯，经济与社会[M]，林荣远译.北京：商务印书馆，1997：81.
- [4]Barbara Romuzek, Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy, Public Administration Review, 1987(3).
- [5]【德】马克斯·韦伯，经济与社会[M]，林荣远译.北京：商务印书馆，1997：264-265.
- [6]陈端洪.论宪法作为国家的根本法与高级法[J]，中外法学,2008(4).
- [7]谭功荣.公务员制度比较研究[M]，重庆：重庆出版社，2007：387-388.

(作者系大连理工大学法律系讲师、北京大学法学院博士研究生)

作者：陈国栋 来源：《行政管理改革》2012年第5期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人力科学研究所赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 陈立：我国政府绩效评估研究述评 2015-08-17
- 石庆华 尹涵：大学毕业生就业效果影响因素的实证分析 2015-08-17
- 人才驱动发展的八大趋势 2015-08-17
- 王辉耀：人才之争，中国不能“入不敷出” 2015-08-17
- 孙建立：人社部将从政策上支持留学人员回国创业 2015-08-17
- 深入实施科技人才计划 大力培养高层次创新人才 2015-08-14
- 奇王：甘当人才创新创业的服务员 2015-08-14
- 党战略：做好新常态下海外人才引进工作 2015-08-14