

中国行政问责制建设的现状、缺陷及完善

陆彩鸣¹, 徐小军²

(1. 中共泰州市委组织部, 泰州 225300; 2. 中共泰州市委党校, 泰州 225300)

摘要: 中国行政问责制自“非典”时期正式走近公众视线, 目前行政问责制建设取得了不少成绩, 但也面临着系列现实难题与制度缺陷。该文从六个方面为根本上解决行政问责制建设中存在的问题, 尽快完成从人治问责向法治问责的转变提出了对策建议。

关键词: 行政问责制; 现状; 缺陷; 完善

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2008)29-0033-06

行政问责制度是强化行政监督的有效形式, 是深化行政管理体制改革的重要内容, 是建设责任政府、服务型政府的内在要求, 也是推进依法行政的重要保证。随着民主政治建设的不断推进, 行政问责成为中国民主法制建设和政治体制改革中的一个新亮点。

1 中国行政问责制建设的现状分析

1.1 中国行政问责制产生的背景及发展过程

“问责”自古有之。从历史上看, 中国对失职官员的惩戒几乎从未间断。建国后特别是改革开放以来, 有许多领导干部也因失职、渎职等受到追究。中国全面启动行政问责制始于2003年的“非典”时期。继而在中石油重庆开县“12.23”特大井喷事故、北京市密云县迎春灯会特大伤亡事故、吉林市东百商厦特大火灾、安徽“阜阳劣质奶粉”案、湖南“嘉禾违法拆迁”案、松花江污染事件、山西“黑砖窑”事件、三鹿奶粉事件、襄汾县尾矿溃坝事故等一系列问题的处理中, 其责任人均被追究相关责任。“官员问责”已司空见惯, 从而给各级政府官员戴上了“紧箍咒”, 同时也推动了对行政问责制理论的研究和实践的探索。

伴随着因重大突发事件引发的“官员问责”, 为推进行政问责逐渐制度化、规范化, 有效地提升了政府的公信力, 一些地方政府陆续出台了行政问责的

具体办法和规定。2003年8月, 湖南省长沙市出台《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》, 这是国内首个政府行政问责办法。继长沙之后, 不少省区积极跟进。2004年1月, 天津市颁布行政责任问责制试行办法, 16条条文具体规定了行政问责的对象、内容、方式以及行政复核等有关问题。同年7月, 《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》正式实施, 将重庆市政府各部门的行政首长以及参照执行的部门副职、派出和直属机构的一把手纳入问责对象范围, 将效能低下、执行不力等18种情形列为追究责任依据。2007年11月, 吉林省公布了行政问责暂行办法, 规定对没触犯法律或者违法但不构成犯罪的, 以及未构成违纪或者违纪了但不够处分标准的44种行政行为进行问责。2008年元月, 新一届云南省人民政府的第一个大动作便是颁布《关于省政府部门及州市行政负责人问责办法》, “要让行政问责制度家喻户晓, 让全社会都来监督政府官员和政府行为。”截至目前, 云南、重庆、海南、甘肃、山西、山东等10多个省(市)已全面启动行政问责制相关办法, 先行试点或推行问责制的市、县级政府更多。江苏苏中地区的扬州、南通、泰州三市也于2007年3月、12月, 2008年7月先后出台了《扬州市行政首长问责暂行办法》、《南通市行政首长问责暂行办法》、《泰州市人民政府行政问责暂行办法》。《泰州市人民政府行政问责暂行办法》几乎贯穿了行政工作的全过程, 对行政决策、行政执行、行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政裁决、行政确认、行政给付、行政检查、行政复议及行政赔偿等12种具体行政行为的71种情形, 作出了问责规定。同时, 对于行政问责责任有了较为明确的

收稿日期: 2008-10-06

作者简介: 陆彩鸣(1965-), 主要从事党建、组织人事管理等方面的研究; 徐小军(1976-), 讲师, 主要从事公共行政、农村经济方面的研究。E-mail: tzxxj76@tom.com

划分。

1.2 中国行政问责制发展中呈现的特点

2003年以来,中国行政问责制发展步伐不断加快,问责的方式、主体、对象、范围等方面都呈现出新的特点和趋势。

1.2.1 问责方式由“权力问责”向“制度问责”转变

过去,发生事故或案件后,追究与否、追究哪些人、追究到什么程度,随意性较大。追究“直接责任”为多,追究领导层“间接责任”的少,追究一把手领导责任的就更少。2004年4月实施的《党政领导干部辞职暂行规定》将引咎辞职明确引入问责制度,明确规定官员因“工作严重失误、失职造成重大损失或恶劣影响、对重大事故负有重要领导责任”等应引咎辞职。此后,成都、深圳、重庆等地陆续出台了各种各样的行政问责制暂行办法,标志着行政问责制正向制度化、法制化方向深入发展。

1.2.2 问责主体从“同体问责”向“异体问责”转变

过去,行政问责都是“自上而下”进行的,问责的主体一般为政府系统内部的上级机关,人们称之为“同体问责”。近几年来,在行政问责制建立和发展的过程中,公众参与、社会舆论在推动对官员进行“问责”中的作用越来越大。在实践的基础上,各地开始就行政问责主体进行规范,出台有关法律法规拓展问责主体。例如,江苏泰州颁布的《泰州市人民政府行政问责暂行办法》规定,除了行政首长、监督管理机关、上级机关外,公民、法人、其他组织、人大代表、政协委员、司法机关以及新闻媒体也都可以提起问责。这表明行政问责主体的多元化已上升到制度层面,同体问责逐渐向异体问责拓展。

1.2.3 问责对象从追究“有过”官员向追究“无为”官员转变

长期以来,中国只注重对在公务活动中有过错并酿成重大责任事故的官员实施惩处,而对“庸官”往往缺乏具体的惩戒措施,致使他们“不求有功,但求无过”。2004年,浙江实施《浙江省影响机关工作效率行为责任追究办法(试行)》,率先在全国建立了“庸官问责制”。《办法》规定全省党政机关的工作人员如在公务活动中不履行或者不正确履行职责,影响机关工作秩序和效能的将被问责。《泰州市人民政府行政问责暂行办法》将行政人员行政效率低下,工作态度生硬,言行不文明,服务质量差等监管“盲区”全部纳入继浙江“治庸”之后,其它

一些地方也纷纷掀起“治庸风暴”,除了“出问题”的官员继续受到追究外,那些四平八稳、无所作为的“太平官”也将被问责。

1.2.4 问责范围从生产事故多发部门向各领域各部门推进

从2003年以前的案例来看,对政府官员问责一般都是因为重大责任事故。但是,近年来行政问责的范围不断拓宽,除了生产事故多发部门外,公共服务领域、公共决策领域、行政执法领域的诸多事件都被划定在可问责范围内。除行政机关外,党群组织、公检法机关、企事业单位等也被纳入问责的视野。

2 中国行政问责制建设中的现实难题与制度缺陷

2.1 问责主体单一

行政问责的主体即“由谁问”。目前中国行政问责主体的局限主要体现在单一的同体问责而缺乏有效的异体问责。同体问责,主要由党委和政府来实施行政问责,是上级对下级的问责、专门行政机关对行政人员的问责,问责的制度依据主要是党的文件和行政机关的行政法规、规章及其他规范性文件。异体问责主要包括人大、民主党派、司法机关、新闻媒体、社会公众等对执政党组织和政府的问责。不可否认,同体问责在整肃吏治方面具有重要作用,但其缺陷与不足也是较为明显的。在同体问责下,如果在上级与下级需要承担连带责任的情况下,那么就难保问责结果的公正性,往往会避重就轻、大事化小,使责任人逃避问责的应有处罚。另外,在同体问责情况下,由党委或政府责令人大选举或任命的官员辞职,不仅不合情理,也于法无据,更为重要的是颠倒了人大与政府之间的监督与被监督的关系。一直以来,由于人大、各民主党派、社会公众等异体问责的主体问责的权限、方式、程序不健全,导致其问责的作用没有很好地发挥。

2.2 问责对象不清

行政问责的对象即“向谁问”。从理论上讲行政问责的对象是各级行政机关及其公务员,主要是负有直接或间接领导责任的各级领导。但在中国现行体制下,党政之间、不同层级之间、正副职之间权责区分不清。所以,在各类涉及行政责任追究的法规制度中,常常在所追究的责任人之前冠以“有关”

二字。这种泛化的责任人指定,给操作带来了困难,在具体责任认定时,哪些是“有关”责任人,哪些是“无关”责任人,往往难以界定。问责对象责任划分不清具体表现在:一是直接责任人和间接责任人划分不清。发生责任问题时,直接责任人的责任比较好确定和追究,而间接责任人是谁则难以确定。二是个人责任和集体责任划分不清。集体决定的事往往难以界定具体的个人责任,而名曰“集体负责”,实际上谁也不承担责任。三是党的一把手责任与行政一把手责任划分不清。在中国现行体制下,行政一把手往往是党的副手,受党的一把手领导,出了事,只追究行政一把手责任,党的一把手却不用负责,从而有失公正。四是不同层级的官员之间的责任划分不清。一个地方出了该问责的事,到底是问到哪一级,难以明确。历年来被处理的官员,有正职,也有副职;有时只问一级,也有时连问两级甚至三级。

2.3 问责程序不够规范

行政问责的程序即“怎么问”。从目前的情况看,一方面,中国问责制主要对那些已经造成不良影响特别是重大事故的失职事件进行追究,而对于那些虽然还没产生不良影响但很可能存在失职情形的职责行为还没有正式引入问责程序。另一方面,即使是对已经发生的失职行为的问责,在操作程序上还不规范。一是在问责程序的启动上,目前还仅限于党政机关,而少有由人大或公众等其他主体来启动。现实中政府问责的启动往往在出现重大事故、群众投诉、控告、媒体曝光且上级干预或具体过错之后启动,实际上是把重大事故或具体过错作为问责的启动条件。二是在问责对象的汇报上,责任人究竟应该向领导者个人报告还是应面对更多的上级领导班子或是应在更大范围内公开报告还有待于明确。三是在调查核实上,目前主要是由纪检、监察、审计机关来完成的,而人大机关并没有发挥显著作用。四是在责任认定上还有待规范,究竟在什么情况下应受到何种追究,并没有明确规定。五是在问责的回应程序上,被问责的官员以何种程序对自己的行为进行解释或辩解,如何给他们开辟有效的权利救济渠道,以及引咎辞职的官员出路如何等问题都有待进一步研究。

2.4 责任追究不力

行政问责的责任追究即“问的结果怎样”。建

立行政问责制的侧重点不仅仅体现在对失责官员的惩治方面,更主要是为强化对行政权力的制约,防止权力的滥用。但是,如果对失责官员惩治过轻,甚至不予追究,将对其他官员起不到警告震慑作用。虽然2003年以来各省区相继建立了问责制度,但从结果看,一些地方的行政问责并未能真正落到实处,即使有责任人受到相应的追究,也只是流于表面,现行的行政问责大多是部门内部的同体问责,异体问责也仅仅局限于重大事件的问责,所以在当前行政问责的处理当中,存在着明显的缺陷。比如,重视认错态度轻视处罚力度,很多该处理的案件结果以责令做书面检讨、取消当年参评优秀的资格、或则通报批评等处罚轻描淡写一笔带过,没有起到警告惩戒的作用。再比如,行政问责往往以“引咎辞职”为终极结果,许多地方都对引咎辞职者采取“仍保留原级别,由组织上重新安排工作”的措施。这里的“保留原级别”与“一地失职,易地为官”没有什么区别,行政问责也必然会因此而大打折扣。

2.5 问责信息不充分

行政问责的信息即“问的事由是什么”。不能全面获取干部失责行为的信息,是当前行政问责中存在的主要障碍。从行政问责的要求和角度看,行政信息的障碍主要表现在:一是行政信息不对称。相对政府管理而言,行政机关是行政信息的主体,而异体问责主体则是行政信息的客体。行政信息资源都掌握在政府手中,政府信息不透明,信息公开度不高,异体问责主体缺乏知情权,必然导致异体问责难以实施。二是行政信息公开不完整。由于信息管理制度、法律不完善,政府公共权力行使过程中哪些信息必须公开,以何种方式公开,哪些信息可以不必公开,或者在多大期限内不予公开,都没有相关的法律来规定。政府部门有着高度的“自由裁量权”,在公开发布的行政信息中,绝大部分是对政府有利的好消息,对政府过失和不作为的信息发布较少或不发布,从而不利于行政问责的开展。三是新闻报道不充分。目前,虽然媒体享有新闻自由,但很大程度上受到宣传纪律的限制。在宣传和新闻出版部门的严格审查下,一些重大事件的报道往往需要统一口径。某种程度上,广大的媒体成了政府的依附、成了政府的喉舌,对政府及其官员的很多不合理行为没有批评的能力。新闻报道的不充分也造成了中国行政问责的低效率。

2.6 问责制度不完善

行政问责的制度即“问的依据是什么”。实施行政问责,要解决由谁问、向谁问、问什么、怎么问等一系列问题,就必须以健全的法律制度作为有力支撑。但是,中国行政问责制立法的总体状况依然是“法律缺失”。当前,中国行政问责制建设中主要存在的问题有:一是中国有关问责的规定不够具体和科学。目前中国适用于行政问责制的有关规定比较多,散见于《中华人民共和国公务员法》、《中国共产党党内监督条例(试行)》、《中国共产党纪律处分条例》、《党政领导干部辞职暂行规定》等党和政府的相关法律与政策文件中,但在上述条例规定毕竟不是专门针对行政问责的法规,只能参照执行。再者,有关行政问责的条文都显得比较笼统和抽象。如在关于问责事由的规定中,对于“重大损失”和“重大事故”,对于引咎辞职中的“咎”的性质和轻重程度,都没有加以统一、具体、明确的界定。二是各地方行政问责的规章之间缺乏统一性。中国至今没有关于问责制的全国统一的法律法规。从各地制定的行政问责制的规章来看,无论是问责对象、问责主体、问责事由,还是追究责任的形式、方式、程序等方面都不尽相同。同样在问责的事由上,各地行政问责规章规定的问责事由少则7种,多则71种。三是行政问责规定缺乏相应的配套制度。对官员问责的情形需要以专门的配套制度来加以界定的。就目前而言,不少地方政府官员的履职情况和施政效果事实上很难量化,从而使问责制度难以发挥应有的效应。

3 完善中国行政问责制的路径选择

3.1 规范问责行为,强化责任追究

行政过错责任追究是行政问责制建设的一个重要环节。虽然责任追究不是最终目的,但是对行政过错行为追究不力,避重就轻,必将导致问责制流于形式,失去实效。因此,只有规范问责行为,加大惩治力度,才能对行政官员依法行政起到一定的震慑作用。一要制定科学的过错追究标准和评价体系,明确划分直接责任、主要领导责任和重要领导责任,便于相关责任人的过错责任认定。二要加大惩治力度。对那些滥用职权、官僚主义、失职渎职、给国家和集体及人民利益造成严重损失的责任人,不管涉及到谁,涉及到哪一级干部,都要一查到底,追究其

责任。特别是对于因利益关系或其它方面的原因,不坚守原则,主观故意而造成重大事故和严重损失的,应从重追究责任。三要拓宽过错责任追究方式。现有的行政过错行为责任追究方式往往以辞职为终结,从而回避追究责任人的法律责任,对责任人某种程度上有偏袒之嫌。所以,在责任追究过程中应明确界定过错、违法、犯罪的界限和区别,对于有些不单是一般性过失,而是构成犯罪的行为,除给予辞退和行政处分,还要移送司法机关,追究其法律责任。四要完善问责的救济机制,保护责任人的相关权利。问责的救济制度是否完善,直接影响到官员问责的制度进程。它可以减少“替罪羊”的存在和不必要的损失,从而实现公平问责。这就要赋予被问责官员申请复核、申诉和提请仲裁等救济权力,同时对官员在问责过程合法利益的损失给予合理和适当的事后补偿,尽力确保问责的相对公平与合理。

3.2 加强异体问责,建立多元化问责机制

行政问责制应该是同体问责和异体问责的双重结合,从实际的角度看,异体问责是一种更有效、更具公信力、更符合民主政治要求的问责方式,更能对地方官员产生威慑作用。首先,要完善人大的监督机制。虽然中国宪法规定了人大对行政机关有一定的政治监督职能,如质询、辞职、罢免等。但这些规定尚未完善,主要是权力与程序虚置,很少使用。各级政府官员很少因承担行政责任而辞职或被罢免,地方行政首长有被罢免的,但多数是因经济犯罪引起法律后果,并非是追究行政责任。从中国民主政治的发展而言,加强人大制度建设对政府责任的落实具有关键意义,人大不仅要强化原有的监督职能,还可以在此基础上开拓新的监督渠道,如不信任案的提出等。其次,要加强民主党派对政府问责的权力。让民主党派依据宪法、法律所赋予的权力设立专门组织形式和专门办事机构实施监督和问责,并规定具体的、可操作性的问责权力、形式、途径和程序,使民主党派的问责、制约更具权威性。再次,要加强媒体问责。新闻媒体在西方被认为是立法、行政、司法三大权力之外的“第四种权力”。近年来,中国许多违法、违纪案件的调查和处理就是在新闻舆论的帮助和支持下进行的。媒体应高度关注公职人员的活动,一旦发现任何不轨行为的线索,则穷追不舍,使公职人员很难逃避监督。只有在各种问责力量的共同作用下,各级官员才会时时小心,谨慎用

权。

3.3 明确问责对象,合理划分问责事项范围

要明确问责对象,关键要确定政府及其行政官员的职责权限。应根据权责对等的原则进行问责,即享有多大权力就承担多大责任,谁行使权力谁负责。这就要求合理划分问责事项范围,明晰责任归属,厘定责任标准,制定科学的、公平的责权划分体系。首先,判断行政失范行为是否需要追究相应责任。对于行政失范,不是所有的行为都要通过行政问责来追究行政责任,而是要根据其行为进行合理地处理;同时,行政问责作为一种多层面的责任追究机制,不能仅限于重大灾难或是伤亡事故的行政和法律责任追究,更应涉及决策失误、用人失察等其他领域的一些问题。其次,明确直接和间接责任人。一是针对中国党政交叉任职较为普遍的情况,在明确政府官员分工的同时,应公布党委负责人的分工,并使其接受与政府官员同样的问责和追究。二是要明确正副职之间的责任划分。党章规定,党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度,应对集体负责和个人负责有一个相对明确的规定。行政机关虽然实行首长负责制,但副职也应该根据具体情况承担相应的责任。再次,确定接受问责的行政机关及其行政人员应该追究何种行政责任。追究行政责任的方式有很多种,应根据问责对象的具体情况,采用责令做出书面检查、通报批评、责令辞职、引咎辞职、行政处分等责任追究方式,对于违反法律法规的要切实追究其法律责任。

3.4 健全问责程序,完善实施环节

当前的行政问责制在问责程序上是有缺失的,关于问责主体回避的规定、质询答复时限的规定、问责人员组成的规定、罢免通过人数的规定、问责客体申辩程序的规定、听证程序的规定、复议程序的规定等都没有明确的制度规范。这使得问责仍然停留在依赖于领导人的意志进行处理的方式。基于现实考虑,行政问责制不仅要规定问责主体应根据同级或上级组织的要求提出问责,还要规定问责主体应根据公民、法人和其他社会组织的检举、控告、投诉以及新闻媒体曝光提出问责;不仅要具体规定群众、机构、团体、人大、政协等可通过什么方式、什么程序提起质询,推动问责,而且还要规定责任官员对群众、机构等提起的质询必须有怎样的回应,由什么样的机构来监督,官员必须在什么场合、通过什么渠道来

进行回应等。将问责事由、问责主体、客体明确规范,进一步完善行政问责程序、步骤,做到问责制度化、程序化、规范化。

3.5 公开问责信息,提高问责透明度

行政问责的进行有赖于真实透明的行政信息。没有党务、政务公开、新闻媒体自由报道,行政行为都将在暗箱之中,信息不透明,社会不知晓,问责就无从谈起。因此,建立问责制就必须使党务、政务信息公开,确保群众的知情权和媒体的报道权。首先,严格按照国务院出台的《中华人民共和国政府信息公开条例》进行信息公开,并在此基础上推动制定全国统一的《信息公开法》,要求各级党委政府除涉及国家安全、国家机密、商业秘密、个人隐私等必须保密的事项外其他所有政务信息必须予以公开。其次,切实保障新闻媒体的自由报道权利,畅通社会公众获取政务信息的重要渠道。必须赋予新闻机构独立的新闻报道权和调查权,保证新闻宣传的客观性和公正性。在条件成熟的情况下,推动出台《新闻法》,为行政问责信息公开提供有力的法律保障。

3.6 统一问责制度,推进问责法制化进程

行政问责法律的缺失是中国目前行政问责制中存在的最基本也是最重要的问题。应该加快行政问责立法步伐,尽快制定一部全国统一的《行政问责法》,把行政问责纳入法治化的轨道。鉴于官员问责的对象既包括政府官员又包括党的领导干部,而且官员问责不仅仅局限于行政系统内部,还涉及到政府和人民的关系,问责制度不应该由国务院制定,而是应由全国人民代表大会或其常务委员会制定,它应该以法律的形式出现。同时要彻底改变中国立法工作中“宜粗不宜细”的弊端,通过实体性和程序性规定,将官员问责制的主体、对象、范围、程序、责任追究方式等内容,以法律的形式确定下来,提高法律文本的可操作性。

参考文献

- [1] 长沙市人民政府关于印发“长沙市人民政府行政问责制暂行办法”的通知[EB/OL].长沙市政府门户网站.2003-07-15.
- [2] 重庆市政府部门行政首长问责暂行办法[EB/OL].南方网.2004-11-11.
- [3] 云南省人民政府关于省人民政府部门及州市行政负责人问责办法[EB/OL].云南省电子政务门户网站.2008-03-19.

- [4] 泰州市人民政府行政问责暂行办法[EB/OL]. 泰州市政府信息公开. 2008-07-04.
- [5] 池松军. 完善我国行政问责制的思考[J]. 学习与实践, 2007, (10):101-103.
- [6] 肖光荣. 近年来国内政府官员问责制研究的回顾与思考[J]. 政治学研究, 2007, (3):61-69.
- [7] 薛汉瑞. 完善我国行政问责制的对策建议[J]. 云南行政学院学报, 2007, (2):154-156.
- [8] 李广斌, 王洪霞. 论制度问责与提升政府执行力[J]. 攀登, 2007, (6):111-115.

Status quo, Existing Defect and Improvement of the Administrative Accountability System in China

Lu Caiming¹, XūXiaojun²

(1. *Organization Department of CPC Taizhou Municipal Committee, Taizhou 225300, China;*

2. *Taizhou Party School of CPC, Taizhou Municipal Committee, Taizhou 225300, China)*

Abstract: The Administrative Accountability System of our country has been developed in recent five years since it came into the sight of public formally. The construction of administrative accountability system has made much progress, although there remain a series of realistic difficulties and systematic flaws, such as the sole subject and unclear object to accountability, substandard procedure, inefficient investigation procedure, insufficient information, system defect and so on. To solve those issues above, the transformation from rule of man to rule of law must be made with six key points as follows: to standardize the accountability behavior and strengthen the responsibility investigation; to build up the diversified accountability system; to define the object and scope of accountability; to perfect the procedure of implementation; to promote publicity and transparency; and to unify the accountability system and boost the practice of rule of law.

Key words: administrative accountability system; status quo; defect; improvement