

# 当前推行行政执法责任制中存在的主要问题及对策研究\*

郑文敏 董伊薇 吴卫华 沙志刚 陆军 吕大良 柯振权 颜敏

(国家税务总局,北京,100038)

**摘要** 近年来各级人民政府、各行政执法部门广泛建立了行政执法责任制,对规范行政行为、提高执法质量、维护群众权益起到了积极的作用,但在执行中也暴露出一些问题。本文分析了一些突出问题的深层次原因,并对顺利推行行政执法责任制提出对策建议。

**关键词** 行政执法;责任制;问题;对策

## 一、推行行政执法责任制的背景及紧迫性

行政执法责任制是指行政执法主体为保障法律法规正确、有效地贯彻实施而建立的履行行政执法职责、承担行政执法责任的工作制度。从我国实际情况看,推行行政执法责任制是当前一项非常重要而紧迫的工作。

### (一)推行行政执法责任制的背景

依法行政发端于资本主义社会初期。二三百年来,依法行政作为政府管理的一场持久而深刻的革命,随着政治、经济和社会的变化发展而逐步成熟和完善。当今世界特别是西方发达国家,虽然在依法行政的理论观念和制度架构上存在着较大不同,但其基本内涵却是一致的,那就是行政机关必须依法行使行政权,具体包括三项要求:一是行政机关权力的取得必须由法律设定;二是行政机关权力的行使必须依据法律,既不能违反实体法规范,也不能违反程序法规范;三是违法行政必须承担法律责任。三者之中,规范行政权的来源是前提,行政权的合法行使是关键,法律责任的落实是保障。基于此,西方各国普遍建立起了健全完善的行政法律体系、规范透明的

行政执法体制和严格有效的过错责任追究制度以及赔偿制度,对维护社会和谐、提高行政效能、保护公民权益起到了巨大的作用。可以说,依法行政,建设法治政府、责任政府,已经成为现代西方各国政府管理理所当然的模式选择,我们建设有中国特色的社会主义国家也必须顺应这一历史趋势。

与西方国家渐进自发、从量变到质变逐步实现法治的“内发型”法治化道路不同,受传统文化、经济和社会发展水平等诸多因素的影响和制约,我国实现依法行政采取的是“政府推进型”模式,这构成了我国依法行政不同于西方国家的最主要特征。由于许多主客观条件尚不成熟,在推行中遇到的困难和问题比西方国家要复杂得多。当前暴露出来的依法行政体制不顺,执法不严、违法难究,制约监督机制不完善以及执法人员素质参差不齐等现象就是这一特征的主要表现。在这种形势下,推进依法行政就必须要有有一套健全的体制机制作为保障。作为行政执法体制建设的重要环节,行政执法责任制应运而生。

### (二)推行行政执法责任制的紧迫性

推行行政执法责任制是顺应我国依法行政的需

收稿日期:2006年4月

作者简介:郑文敏,研究方向为宏观经济分析。

\*本文为中央党校中央国家机关分校2005年秋季青年干部进修班第三课题组调研报告。

要而提出的,既是依法行政的迫切要求,也是加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的迫切要求。

### 1.推行行政执法责任制是我国依法行政的迫切要求

从我国当前情况看,影响依法行政推进的因素很多,但其中至关重要的一条就是尚未建立起一套符合中国国情的“权责明确、行为规范、监督有效、保障有力”的行政执法体制。对此,最有效的办法就是建立和推行行政执法责任制,通过依法界定执法职责,科学设定执法岗位,规范执法程序,建立公开、公平、公正的评议考核制度和严格的执法过错责任追究制度,使各个行政执法部门增强法治意识和责任意识,做到权责结合、奖惩结合,最终提高依法行政的水平。可以说,推行行政执法责任制是完善和健全行政执法体制的重要手段和保障,是依法行政不可缺少的重要一环。如果没有责任制的建立和落实,依法行政只会是一场空谈。

### 2.推行行政执法责任制也是加强党的执行能力建设的迫切要求

行政执法是在党的领导下政府执行的一个重要方式,涉及群众的切身利益,直接关系到党的威信和形象。行政执法的水平在很大程度上体现着一级政府、一个部门的党组织及其广大党员执政能力的强弱,从这个意义上说,建立和推行行政执法责任制,也是“立党为公,执政为民”宗旨的体现,必须大力推进。

### 3.推行行政执法责任制是构建社会主义和谐社会的迫切要求

近年来,党站在历史的高度,明确提出了构建社会主义和谐社会的目标。和谐社会首先是一个法治社会,需要健全完善的立法、执法和司法体系作为前提和保障。政府行政权力涉及经济、政治、文化和其他社会生活的各个领域,能否做到依法行政,能否以公平正义为价值尺度去调整社会关系、平衡社会利益、整合社会资源、维护社会秩序,直接关系到构建和谐社会的成败。当前社会上存在的许多破坏社会秩序和经济秩序的现象,都与行政权力的滥用和行政不作为有关。推行行政执法责任制,就是要通过明确执法主体,落实执法责任,实行过错追究,使执法

目标具体化,执法责任明晰化,从而有效地促进依法行政,充分发挥政府在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上的职能,维护好人民群众的根本利益,为加快构建和谐社会创造条件。

## 二、我国推行行政执法责任制的现状评述

### (一)发展的进程

党的十五大确立依法治国基本方略之后,按照依法行政的要求,许多地区、部门开始建立和推行行政执法责任制,在我们所调查的江苏省国家税务局、地方税务局,南京市国土资源局,浙江省公安厅和环境保护局等单位中,都有基层单位在1997年前后就建立了行政执法责任制,尽管当时责任制的有关规定还比较笼统,职责划分和责任追究大都未具体到执法人员,但相比以前已经是一大进步。1999年国务院《关于全面推行推进依法行政的决定》(以下简称《决定》)颁布后,行政执法责任制的建立和推行工作迅速在各地、各部门展开。2004年,国务院又制定了《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》),首次对行政执法责任制的主要内容提出了明确而具体的要求,各级政府、各部门普遍制定了落实《纲要》的实施方案,税务、公安等部门结合《纲要》要求,积极探索本系统推行行政执法责任制的有效途径和方法,取得了较大进展。

2005年7月,国务院办公厅专门发布了《关于推行行政执法责任制的若干意见》(以下简称《意见》),对推行行政执法责任制的意义、目标、途径、组织领导等各个方面做了系统全面的论述。据课题组对28个部委的问卷调查,税务、公安、海关、国土、环保、质检、药监、新闻出版等绝大多数部门都已经在2005年底前下发或拟定了贯彻《意见》的实施方案。

从《决定》到《纲要》再到《意见》,我国依法行政的理论体系逐渐成熟,行政执法责任制的制度框架日渐完善,各地区各部门在实践中涌现出了大量好的经验和做法,为行政执法责任制的深入推行奠定了良好的基础。

### (二)取得的成效

我国推行行政执法责任制的时间虽然并不是很长,但已经取得了比较明显的成效,突出表现在以下几个方面:一是各级政府、各行政执法部门以及广大执法人员的法治观念大大增强,依法行政正从当初

的口号逐渐成为越来越多执法部门、执法人员的自觉行动。二是执法行为更加规范,执法水平明显提高。三是执法监督进一步加强,执法过错得到追究,分割行政管理相对人权益的行为大大减少,群众利益受到更加有效的保护。四是执法部门社会形象转变,党风、政风好转,许多地区在行风测评中,与群众生活关系密切的行政执法部门排在前列。

### (三)存在的问题

根据我们的调查研究情况,当前推行行政执法责任制中存在的问题大体可以从以下三个方面进行概括:首先从推行的范围看,各地区之间、部门之间存在很大的不平衡性,国务院垂直管理的部门如税务、海关等部门推行的力度较大,覆盖面广,效果明显,而其他一些非垂直管理部门和双重管理部门推行的步伐相对较慢,其中的少数部门由于种种原因进展缓慢。其次从行政执法责任制有关制度体系的具体落实来看,存在岗位职责界定难、评议考核公正难、执法过错追究难等问题。再次从保障机制来看,普遍存在基层执法人员数量少、素质不高的现象,难以承担越来越繁重的行政执法任务,由此也加大了推行行政执法责任制的难度。一些部门法制人员配备过少,远远满足不了工作需要。

### 三、影响当前行政执法责任制顺利推行的深层次原因分析

综合分析当前影响行政执法责任制顺利推行的各种因素,基本上可以概括为思想认识问题、执法依据问题、执法环境问题和执法保障问题四个方面。

首先,对推行行政执法责任制的重要性和紧迫性认识不足,是导致一些地区和部门推行缓慢的重要原因。尽管依法行政提出已有多年,但至今仍有不少地区和部门的领导对推行行政执法责任制还是“说起来重要,做起来次要,忙起来不要”,要么没有制定和推行责任制,要么使责任制成为一纸空文无实际意义。缺乏足够的重视、缺乏坚定不移的决心、缺乏迎难而上持之以恒的毅力,是制约当前行政执法责任制顺利推行的重要思想根源。

其次,执法依据交叉、过时、缺位以及变动频繁,成为推行行政执法责任制的基础性障碍。推行行政执法责任制需要以健全、完备、稳定的法律体系为基础,依此才能明确执法职责并对过错行为追究责任。

但我国当前由于有多个立法主体的存在,中央、地方、部门之间存在利益分割,出现法规之间交叉重叠的现象,这种立法冲突在执行中势必转化为执法冲突,引起执法权限交叉、执法责任不清。同时,由于我国目前处于转型期,有关的法律、法规及规范性文件稳定性差、变化快,导致基层岗位职责和 workflows 经常发生变动。另外,现行一些法律法规中已经有相当一部分不适应市场经济体制的要求,还有一些方面存在立法空白,部分法规不够细化,也使执法依据和执法职责难以确定,影响了行政执法责任制的顺利推行。

再次,执法环境复杂,在一定程度上阻碍了行政执法责任制的推行。我国还处于社会主义初级阶段,人们的法律意识、责任意识、信用意识都还相对薄弱,政府管理中“人治”的成分还占相当比重,另外在行政工作中还要特别处理好改革、发展和稳定的关系。行政执法首先要讲严格执法,但在一些特殊时期和特殊场合又不能不考虑严格执法可能带来的后果。与此同时,当前一些地方行政执法部门和执法人员往往还受到来自当地党政领导以及其他部门的干预,也会使执法行为产生扭曲。在这些情况下,如果仍然以行政执法责任制去追究执法人员的责任确有不妥之处。

最后,缺乏足够的执法人员、法制人员以及必要的装备和经费保障,导致行政执法责任制效能难以充分发挥。从当前情况看,各个行政执法部门中基层执法人员普遍不足,有的部门人均工作量过大,难以完全达到推行责任制的要求。以税务部门为例,南京市玄武区国税局2005年管辖纳税户近1.3万户,比1999年增加一倍,税收收入达到7.9亿,比1999年增加两倍,但一线执法岗位人数仅有56人,比1999年只增加了8人,有的税收管理员要负责300多个体户的税收,实难完全达到税收执法责任制规定的要求。在基层执法人员不足的同时,一些行政执法部门法制工作人员匮乏也直接影响到行政执法责任制的推行。全国新闻出版行政部门总共只有2000多人,许多省市都没有独立的法制部门,推行行政执法责任制心有余而力不足。给予执法部门足够的人员、装备和经费保障,是推行行政执法责任制必须考虑的又一个重要因素。

上述问题导致了当前实际工作中出现岗位职责确定难、评议考核公正难和执法过错追究难等情况,对行政执法责任制的顺利推行产生了较大制约。这其中既有主观因素,也有客观原因,必须有针对性地研究解决。

#### 四、加快推行行政执法责任制的对策研究

根据研究情况,建议下阶段推行行政执法责任制工作按照以下思路进行:首先要在统揽大局的基础上明确重点,分清主次;其次要下大力气解决思想认识问题,统一思想,坚定信心;第三要着力解决深层次制约因素,为全面深入地推行创造条件;第四要不等不靠,抓住关键环节,加快行政执法责任制的推行步伐。

##### (一)进一步明确工作重点

推行行政执法责任制是一项庞大的工程,工作量很大,要求又很高,容易出现两种错误倾向:一是知难而退做表面文章,执法人员没有责任或责任落不到实处,从而使责任制流于形式;二是一味求全、内容庞杂、操作性差,“文牍主义”,降低行政效率。要防止出现这两种现象,就必须明确重点,抓住推行中的主要矛盾和矛盾的主要方面,有针对性地制定措施,力求实效。从推行行政执法责任制的大局出发,当前要明确三个层次的重点工作:从国家来看,要重点抓好公安部、建设部、海关总署、税务总局等十个国务院法制办直接联系单位的行政执法责任制推行工作,及时总结、推广经验,指导其他部门更好地开展工作。从部门来看,要重点抓好行政执法责任制在本部门(系统)的推行工作,集中精干力量尽快制定适用于本部门(系统)执法人员的责任制通用范本,减少基层的重复劳动和以后频繁的变动。从具体执法部门来看,要重点做好与群众利益密切相关的执法行为责任制的建立和推行工作,重点抓住职责划分和责任追究两个关键环节开展工作。通过抓好以上三个层次的重点,带动行政执法责任制由点到面、由浅入深、扎实有效地建立和推行开来。

(二)切实提高全体行政人员特别是各级领导干部的认识水平

各地区、各部门全体行政执法人员要从立党为公、执政为民、建设法治政府、加强党的执政能力建设的高度,充分认识推行行政执法责任制的重要意

义,自觉地接受行政执法责任制的约束和监督,消除不健康的抵触心理。各级党政领导干部要从全局的高度、战略的高度认识和领导好这项工作,并以身作则,率先垂范,带头学法、知法、懂法、守法,不断增强法律观念,提高法律素质。

(三)着眼长远,综合治理,努力解决各种深层次问题

1.提高立法质量,解决执法依据冲突问题。在行政立法过程中,要严格依据上位法的规定并努力克服部门垄断主义、地方保护主义,消除引起执法责任不清、扯皮打架的“隐患”。目前部门立法为主的状况短期内改变不了,这就要求各地方、各部门的法制工作机构要充分发挥作用,勇于坚持原则,敢于承担责任,切实把好立法关。在行政法规、规章的制定过程中,要通过听证会、座谈会等各种形式倾听各级执法部门以及行政管理相对人的意见,切忌规章草率出台。立法要有超前意识,以保持法律的稳定性,避免执法依据的频繁变动。法制监督机构要加强法规、规章的备案审查工作,对下位法与上位法之间、法规之间互相矛盾的情况及时发现、及时纠正。对现有法律、法规、规章以及规范性文件互相抵触的,要进行认真梳理检查并及时纠正。

2.增强全社会法治意识,促进执法环境改善。按照“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的要求,大力加强社会主义法制建设。大力倡导“爱国守法,明礼诚信,团结友善,勤俭自强,敬业奉献”的公民基本道德规范,努力提高全体公民的法律意识和诚信意识。各企事业单位在进行生产经营活动的同时,要全面履行消防、环保、卫生、安全等方面的义务,严格做到守法经营。加强对各级党政领导干部的法制教育,提高其依法办事、依法行政的自觉性,减少对执法部门的人为干预。加大大、政协、人民群众以及社会舆论对执法机关的监督,促进行政机关依法行政。执法机关要严于律己,切实做到严格执法,文明执法,不能乱作为,也不得不作为。各执法部门之间要加强工作协调,互相支持,积极配合,避免推诿扯皮现象的发生,努力在全社会营造和谐、有序、公开、公正的执法环境。

3.加大人力物力财力投入,为行政执法提供充足的保障。随着社会主义市场经济的发展和公共管

理职能的不断加强,行政执法的任务越来越重,要求越来越高,现有行政执法人员数量和素质不足的问题已经日益明显地暴露出来,并且已经对正常工作产生了不利影响。鉴于此,必须统筹研究尽快增加适合工作需要的高素质基层执法人员,对现有人员也要定期进行培训,同时逐步规范现有执法队伍的构成和经费来源,促进其公正执法。增加各地区、各部门法制工作人员的配备,保证包括推行行政执法责任制在内的各项法制工作的正常开展。加大对执法部门的经费投入,及时更新必需的设备和装备,提高执法效率和水平。与其他部门相比,行政执法部门责任重大,有必要给予一定的资金专门用于执法奖惩,鼓励先进,鞭策落后。

#### (四)立足当前,抓住关键,加快行政执法责任制推行步伐

现阶段推行行政执法责任制还必须立足当前,不等不靠,紧紧抓住推行中的关键环节,有的放矢,稳扎稳打,逐一破解当前遇到的各项难题。

1. 权责一致,减少交叉,落实到人,破解职责划分难题。推行行政执法责任制的第一步是要确定执法责任,为此需要对执法依据进行梳理,对执法职权进行分解。当由于执法依据存在交叉、过时或空白而造成职权不明晰时,可以先按照“权责一致、减少交叉、落实到人”的原则对执法职权进行分解。“权责一致”主要是指每项职权都要有对应的部门、对应的机构、对应的人员行使,同时按照有权必有责的要求,相应确定部门、机构以及执法人员的具体执法责任;“减少交叉”主要是指要尽可能将同一职权分解到一个部门、机构或尽可能少的部门和机构,避免重复和混乱,同一职权分解给两个或两个以上部门和机构的,要在相互之间建立顺畅的协调机制,出现问题及时处理;“落实到人”主要是指职权不能只分解到部门和机构,而一定要落实到执法人员,相应的责任也落实到人,只有职责到人,才能确定责任,便于评议和追究。在现阶段执法依据尚不十分健全完善的情况下,通过上述举措,将可以较好地做到执法职责的合理划分,进而确定各部门、机构和执法人员应当承担的执法责任。

2. 内外并举,统筹兼顾,改进方式,破解评议考核难题。行政执法评议考核是评价行政执法工作情况、检验行政执法部门和行政执法人员是否正确行

使执法职权和全面履行法定义务的重要机制,是推行行政执法责任制的重要环节。对由于执法信息了解不全、执法责任制考核与其他考核交叉以及考核评议方式落后、工作量大等原因形成的评议考核难的问题,可以按照“内外并举,统筹兼顾,改进方式”的原则予以解决。“内外并举”主要是指在评议中要将内部评议与外部评议相结合,将上级监控与群众监督相结合,全面了解各项执法行为的信息,并听取执法人员的意见,做到公开、公平、公正;“统筹兼顾”主要是指要把行政执法评议考核与对行政执法部门的目标考核、岗位责任制考核等结合起来,避免对行政执法活动进行重复评议考核;“改进方式”主要是指充分利用现代信息管理手段,提高评议考核的公正性和准确性。税务系统近几年在这方面已经积累了许多好的经验,工作量大大减轻,考核过程更加透明,考核结果更加公正,成效非常显著,其他部门也要逐步引入这种先进的考评方式。当前手工考核为主的部门,在岗位责任体系和执法流程设置中要有意识地按照标准化、规范化原则进行,避免实行信息化手段考核时对原有体系进行重新调整。

3. 赏罚分明,严宽相济,寓教于惩,破解责任追究难题。推行行政执法责任制的关键是要落实行政执法责任,对执法过错实行追究。责任追究难是推行行政执法责任制以来一直难以解决的问题,其中既有怕影响本部门权威和执法人员积极性等认识上的误区,也有“同级追究软,上级追究远,法纪追究晚”等制度上的原因。要有效解决这一问题,必须坚持“赏罚分明,严宽相济,寓教于惩”的原则。所谓“赏罚分明”,就是对实施违法或不当行政执法行为特别是造成严重后果的,一定要坚决依法追究执法部门和执法人员的责任,维护法律的严肃性,同时要建立健全行政执法奖励机制,对行政执法绩效突出的行政执法部门和行政执法人员予以表彰;所谓“严宽相济”,就是在落实责任的过程中要实事求是,不枉不纵,认真听取当事人的意见,对并非由执法人员自身乱作为或不作为带来的问题,要分清原因,区别对待,以保护执法人员的工作积极性;所谓“寓教于惩”,就是要坚持以人为本,对有执法过错的人员,不能一味严惩,而应该通过培训、教育等方式帮助其转变观念,提高能力,更好地适应工作的需要。