

中国实施行政问责制的背景及其成效探析

陈建平^{1,2}

(1. 福建农林大学 廉政研究中心; 2. 福建农林大学 经济与管理学院, 福建 福州 350002)

[摘要] 行政问责制是构建责任政府的重要制度载体,它既是一个重要的理论问题,又是一个艰巨的社会实践课题。构建以行政首长为重点的行政问责制,既是中国完善社会主义市场经济体制的需要,也是顺应世界行政改革趋势的必然选择。近五年来,从中央到地方各级政府在行政问责建制方面不断探索,并取得了初步成效,为进一步推进行政问责制的深入研究与广泛实践打下了基础。

[关键词] 行政问责制;行政首长;责任政府;制度化

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)03-0048-(05)

对于任何现代民主国家和政治社会而言,责任问题都是基本且首要的问题。正如行政学家德怀维迪(O. P. Dwivedi)认为的那样:“责任是任何治理过程的基础。治理过程的有效性取决于官方人士如何对自己履行宪政职责和法律职责的方式负责……因此,处于民主政体根基上的正是对公共责任的要求。”^[1]因此,要成为现代民主国家和政治社会就需要政府及其公务员切实承担起对国家、社会、公民的责任并以此来调节和规范行政主体行为发展的方向。

现代公共行政面临“风险社会”的时代境遇,政府治理的环境将变得更为复杂和多变,在此社会情境中继续推进现代化和社会转型,政府管理面临着严峻的挑战,对政府责任提出了更高的要求。既然有责任也就需要有一套适宜的机制来予以保障并促其顺利实现。行政问责制度即是典型的保障机制之一,也是建设责任政府的重要制度实现形式。基于此,本文分析了加强以行政首长为重点的行政问责制研究的国内外背景及其现实意义,通过回顾近五年来从中央到地方各级政府在行政问责建制方面的探索与发展,总结出当前中国行政问责建制所取得的一些成效,为进一步推进行政问责制的理论研究与实践探索打下基础。

一、加强以行政首长为重点的行政问责制研究的国内外背景

从国内方面来看,当前,中国正处在全面完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治与建设社会主义法治国家、构建社会主义和谐社会的关键历史时期,这就要求政府对社会各领域的管理负起更加重要的责任。在这一发展转型期,公共突发事件发生较频繁,政府公共服务效率不高,公众合法权益受到侵害时有发生,公共资源遭受浪费和损失的现象依然存在,民众呼吁责任政府的出现。如果任由不负责任的行政状况发展下去,最后将会导致公众对政府的不信任,甚至会影响到政府的合法性,使得政府行政管理面临严峻的挑战。此外,发展社会主义民主必然要求政府是负责任的政府,政府一切工作是否负责任,都要以是否符合最广大人民群众的根本利益为重要衡量标准。政府要落实责任行政,公共权力的行使必须要有责任的规定与控制,权责的统一与对等是公共行政的基本逻辑。

从国际方面来看,构建责任政府是顺应世界行政改革趋势的必然选择。近十几年来,世界行政改革的主流趋势基本上就是追求政府的责任行政,使行政更加透明、公开,使公共管理对公众更加负责,成为行政改革的目标之一。美国、英国、澳大利亚、

[收稿日期] 2008-12-10

[基金项目] 2008年福建省纪检监察系统重点课题

[作者简介] 陈建平(1980-),男,福建南平人,福建农林大学廉政研究中心研究员,经济与管理学院讲师,主要从事公共管理理论、腐败治理与廉政伦理方面的研究。

加拿大、日本、韩国、新加坡等国家,都在努力建立更加透明和负责任的政府,将政府建设成为责任型政府已成为世界政府治理的潮流和方向所在。当前,中国发展所面临的国家竞争局势日益激烈,这对政府施政能力是个巨大的考验。如果政府承担责任的勇气和能力不足,治理能力不强,很可能会导致在国际竞争中丧失优势,从而不利于在复杂的国际环境中发展自身。甚至可以说,政府对本国民众的合法权益与公共服务的满足程度与政府在国际舞台上所展现的施政能力与管理水平也是成正比关系的。

正是在上述背景下,早在2004年,温家宝总理在十届全国人大四次会议的《政府工作报告》中就指出:“要建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。”2006年,温家宝总理在“加强政府自身建设,推进政府管理创新”电视电话会议上的讲话中再次强调:“按照权责一致、依法有序、民主公开、客观公正的原则,加快建立以行政首长为重点的行政问责制度。”党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确指出要推行行政问责制度。要健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府执行力和公信力。全面推行以行政首长为重点的行政问责制度是中国行政管理体制改革的重要内容,是构建责任政府的必然要求。责任政府既是现代民主政治的基本理念,又是对政府公共管理进行民主控制的制度安排,而以行政首长为重点的行政问责制度正是建设责任政府的重要制度实现形式。

二、加强以行政首长为重点的行政问责制研究的现实意义

具体而言,在新的历史时期,推行以行政首长为重点的行政问责制度具有重大的现实意义,主要体现在以下几个方面:

第一,有助于约束和规范各级政府官员行为,提高公务员队伍的整体素质。问责制的启动将有利于砥砺官员,提高他们的自律性、责任心及为人民服务的质量,促进官员树立正确的权责观,进一步落实执政为民、权为民用的理念。问责制的全面推行将促进行政机关工作人员不断转变工作作风,提高自身素质,用更高的标准要求自己,切实担负起岗位职责。从某种意义上说,行政问责制的制度设计与安排,正是为了从源头上遏制和减少问责的对象,保护和纯洁公务员队伍。

第二,有利于推进干部制度的改革,进一步落实《中华人民共和国公务员法》。干部能进不能出,能

上不能下,是一个长期困扰干部制度改革的难题。问责制度的实行,对于推进干部人事制度改革具有关键性意义。它让那些没有尽职尽责的干部下台,有利于打破干部能进不能出、能上不能下的陋规,建立正常的淘汰机制。对有咎不辞的领导干部,还要启动罢免、弹劾等程序,让不能、不肯或未能承担应有责任的官员不再持有相应的权力,这无疑从制度安排上进一步拓宽了领导干部“下”的渠道,从体制上体现了监督、惩罚的作用,从而可极大地增强干部队伍的生机和活力。这也充分体现了《中华人民共和国公务员法》严格规定的公务员的“进口”和“出口”,竞争择优机制进一步公开、透明化,监督约束机制不断健全和完善的努力方向。

第三,有利于转变政府职能,建立责任政府。“责任政府”是民主政治的基本价值理念,民主政府不仅要求政府是有限政府、高效政府、服务型政府,而且必须是责任政府。责任政府必须能够迅速、有效地回应社会和民众的基本要求,并积极采取行动加以满足。根据民主政治发展的要求,一个负责任的政府必须做到:在行使职责过程中,要对自己的所有行为都有所交待,要及时向公众解释清楚自己这么做的理由是什么;在完成职责后,如出现差错或损失,必须自觉承担道义上的、政治上的、行政上的、法律上的责任;然后还要在应负的各种责任中选择正确的责任承担形式,做到罚当其责。^{[2]40} 据此,通过构建合理的行政问责制,及时追究政府官员应当承担的责任,促使政府官员能够合法、正当行使手中的权力,不断提高管理水平。

第四,有利于加强勤政廉政建设,提升施政能力。廉政固然重要,勤政更是固本之策。领导干部只有高效从政,才能担负起对人民的责任,才能适应不断变化的国际国内形势的需要。问责制不仅针对领导工作的失误和损失,同时也针对工作中的不作为和效率低下,从而保证干部廉政勤政、提高工作效率。提高执政能力,是当前中国共产党面临的一项迫切而重要的任务。提高党和政府的执政能力和行政能力,关键在于提高各级领导干部的素质和能力。实行问责制,对不能适应岗位要求和能力低下的领导干部进行问责,不仅能使有责干部正确对待自己,而且对其他干部也是一种警醒和促进。这无疑是提高党和政府的执政能力、行政能力的一个重要着力点。

三、从中央到地方各级政府在构建行政问责制方面的探索

在经历了长期的发展后,西方发达国家的行政

问责制度相对较完善,并已成为这些国家通行的政府管理机制之一。行政问责制在中国起步较晚,一直到了2003年非典危机之后,中国才加快了建立行政问责制度的步伐。2004年2月,《中国共产党党内监督条例(试行)》公布,明确写入了“询问和质询”、“罢免或撤换要求及处理”等内容。2004年4月,中共中央批准实施的《党政领导干部辞职暂行规定》,对官员因涉及“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”等应引咎辞职的相关情况进行了明确的规定。国务院在2004年3月颁发的《全面推进依法行政实施纲要》中明确规定:“行政机关违法或者不当行使职权,应当依法承担法律责任,实现权力与责任的统一。”2005年4月27日通过的《中华人民共和国公务员法》又进一步将行政问责法制化和规范化。2007年4月4日,国务院第173次常务会议通过了《行政机关公务员处分条例》。这表明,中国的行政问责制度正在逐步走向制度化和法治化。

中国各级地方政府对建立行政问责制也进行了积极有效的探索。其中,较典型的有长沙市、天津市、重庆市、浙江省、海南省、昆明市、深圳市、安徽省、云南省等地建立的行政问责制度的经验(以法规出台时间先后为序)。

2003年8月,国内首个政府问责办法——《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》出台。该办法共11条,规定8种情形应追究行政责任,包括虚报浮夸或瞒报、迟报造成不良影响或工作损失的;治政不严,对上隐瞒问题,对下包庇、袒护、纵容的;指使、暗示下属部门或人员滥用职权、徇私舞弊的;在抗御各种自然灾害、处理重特大事故以及在防治疫情中未按有关规定和上级要求及时、有效地处理,造成严重后果或损失的,等等。

2004年1月13日,天津市人民政府也颁布实行《天津市人民政府行政责任问责制试行办法》。虽然该办法未明确指明行政责任问责的对象是行政首长,但其问责对象为市人民政府各部门(包括市人民政府各组成部门、直属机构、部门管理机构、派出机构、直属单位)和各区县人民政府的行政主要负责人,实际上已经涉及行政首长问责制的问题。试行办法主要列举了治政不严、执行不力、违法行政、决策失误、处置不当等12类应当被问责的情形。

2004年7月1日,国内首个行政首长问责办法——《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》正式实施。该办法规定的问责对象包括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”。被追究责任的情形包括:市政府部门行政首长出现了因效能低下,无正当理由未完成工作任务,执行不力致使政令不畅或影响市人民政府整体工作部署的;责任意识淡薄,在重大灾害时刻拖延懈怠、瞒报、虚报、迟报数据,致使公共利益或管理相对人合法权益遭受损失或造成不良社会影响的;违反法定程序,盲目决策,造成严重不良政治影响或重大经济损失的;不严格依法行政或治政不严、监督不力,造成严重不良政治影响或其他严重后果的;在商务活动中损害政府形象或造成重大经济损失的;市政府部门行政首长本人在公开场合发表有损政府形象的言论,或行为失于检点,举止不端,有损公务员形象,在社会上造成不良影响的;等等。此后不久,为防止和减少行政过错,提高行政效能和工作效率,全面推进依法行政,大连市人民政府也出台了《大连市政府部门行政首长问责暂行办法》,其问责范围15项内容与上述重庆市的问责文本并无太大的不同。

2004年11月,浙江省作出了机关效能建设的制度化努力,出台了《浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法(试行)》。这一规章的出台,意味着影响机关工作秩序和效能将被处理,意味着问责“庸官”也有法可依了,这种“庸官问责法”属全国首创。该办法中有关“责任追究范围和内容”,从机关日常工作、制度建设与内部管理、行政许可、行政征收、行政执法等五个方面确定了影响机关工作效能的30种行为将受到严肃查处,基本涵盖了机关效能的各个方面。

2005年1月19日,海南省出台了《海南省行政首长问责暂行规定》。该规定从政府依法享有的决策、执行、监督三项基本权力出发,按照行政权力运行的内在联系,结合行政权力实际运行过程中存在的突出问题,在第四、五、六、七条列举了行政首长应当被问责的决策失误、违法行政、执行不力和效能低下、疏于管理和处置不当等四类应当被问责的情形。具体包括:行政首长违反依法决策、科学决策和民主决策要求,发生决策失误;行政首长违法行政;行政首长对国家法律、法规或者上级国家机关的决策和部署执行不力、效能低下;行政首长不认真履行管理职责,防范不力、处置失当;行政首长执行廉政建设各项规定不力;行政首长官僚主义严重,服务意识差;行政首长违背构建和谐要求;行政首长违反保守国家秘密法律、法规八大方面。

2005年4月,昆明市出台了全国首个专门针对公务员行政不作为的问责办法。一些地方通过制定

行政效能监察和行政过错责任追究办法,把“不作为”列为一种行政过错来追究。专门对行政不作为单独制定问责制,这还是第一次。《办法》对行政不作为的界定细分为以下一些情形:不按规定和要求落实应办事项,敷衍塞责、推诿扯皮,拖延不办、顶着不办,造成不良影响和后果的;对应公开的事项不公开或公开不及时、不真实、不全面,造成不良影响和后果的;对职责范围内的事项无正当理由不在规定时限内完成或作出明确答复,造成不良影响和后果的;对前来办事的人员置之不理,或刁难、粗暴对待,甚至言行不文明而导致发生冲突的;被投诉单位对收到的行政不作为投诉件不调查、不处理、不整改,或弄虚作假、隐瞒真相、包庇袒护等。该办法将15种行为列入了行政不作为的“黑名单”,对公务员有一定的管理约束作用。

2005年12月,深圳市出台了《关于健全行政责任体系加强行政执行力建设的实施意见》及6个配套办法,分别是《深圳市行政过错责任追究办法》、《深圳市人民政府部门行政首长问责暂行办法》、《深圳市行政机关工作人员十条禁令》、《深圳市实施行政许可责任追究办法》、《关于推行行政执法责任制的意见》以及《关于进一步加强政务督察工作的意见》。其中,《深圳市行政过错责任追究办法》明确了行政过错及行政过错问责范围;行政机关及其工作人员不履行或者不正确履行职责,以致影响行政秩序和行政效率,贻误行政管理工作的,或者损害人民合法权益,造成不良影响和后果的行为均属于行政过错;被问责的范围包括:对人民群众、人大代表、政协委员及新闻媒体反映强烈的问题,能够解决而不及时解决的;对不属于本单位职权范围或不宜由本单位办理的事项,不向当事人告知办理途径或不转送相关部门的;未履行告知义务而让利害关系人利益受损的等等。《深圳市人民政府部门行政首长问责暂行办法》主要针对市政府所属各部门不履行或者不正确履行职责,或者政府部门行政首长在公众场合的言行与职务身份不相符造成重大失误或不良社会影响的行为,做出了一系列问责规定。

2006年初,国务院正式把建立和推行行政问责制列入政府工作的议事日程,并专门召开电视电话会议,温家宝总理再次要求加快建立以行政首长为重点的行政问责制度。2006年开始至今,有关行政首长问责制的实践不断走向深入和系统化。2007年6月,安徽省出台了《安徽省人民政府行政问责暂行办法》。该办法规定了省政府对所属部门、设区的市政府行政首长,因违法决策、违法行使权力、

对上级机关的决策和部署执行不力、效能低下、履行监管职责不力或者处置失当,以至失职、影响行政秩序和效率,造成公共利益或者公民、法人和其他组织的合法权益受到损害,或者产生不良社会影响的行为,追究其责任。2008年3月,《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》中指出,行政首长有以下情形即可对其进行问责:有令不行、有禁不止;独断专行、决策失误;滥用职权、违法行政;办事拖拉、推诿扯皮;不求进取、平庸无为;欺上瞒下、弄虚作假;态度冷漠、作风粗暴;铺张浪费、攀比享受;暗箱操作、逃避监督;监管不力、处置不当。此后不久,广东省政府常务会议审议、通过了《广东省行政过错责任追究暂行办法》和《广东省政府部门行政首长问责暂行办法》。行政机关及其工作人员在行政管理过程中不履行或不正确履行职责,破坏行政管理正常秩序或损害行政相对人合法权益,造成不良后果的行为,要受到行政过错责任追究。各级人民政府对所属各部门不履行或不正确履行职责,或者政府部门行政首长在公众场合的言行不当造成重大失误或不良社会影响的行为,将追究行政首长责任。

四、推行以行政首长为重点的行政问责制的成效分析

以上一系列法规、文件表明,在“非典”中启动的行政问责制,已从一个非常时期的非常措施实现了向制度化的迈进,不断走上了制度化的轨道。以行政首长为重点的行政问责制成为中国行政管理体制改革的重要内容。2003年的“非典”危机过后,中国从中央到地方在行政问责方面进行了有益的探索,并取得了以下积极的成效。

一是显示了党和政府高度重视行政问责的建制问题,反腐倡廉的力度有增无减。各级党委和政府从治党、治国、治政的高度,大力推行以行政首长为重点的行政问责制的建立,态度鲜明,措施有力,出台了一系列有关问责的法规、纪律规定,各级行政首长亲自抓问责制的建立和运行,并已处理了一大批违法失职的行政机关工作人员,其中不乏省部级、地厅级的领导成员,显示出中国政府依法行政、反腐倡廉的坚定信念和坚强决心。

二是制定了一系列有关行政(首长)问责的条例、规定和办法,责任追究的制度化水平明显提高,问责制度体系框架初步形成轮廓。随着行政改革的深化,各级政府的责任意识、法治意识不断增强,从中央到地方不断将行政问责纳入制度化、法制化轨道,出台了有关责任追究的大量法律和规章制度,对

责任主体、责任事项、责任追究程序、责任追究结果等基本构成要素的规定日益全面、规范。虽然现有的制度本身还不完善,比较零散,甚至还有不科学的地方,需要认真研究,不断加以完善,然而,可以看到责任追究的制度化水平在不断提高,对官员责任的追究,基本实现了从取决于领导人意见到取决于制度规范的转变。除了上述列举的法规文本外,还有《党政领导干部辞职暂行规定》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》等等。

三是以行政首长为重点的行政问责制从中央到地方次第展开,责任追究的范围不断扩展,有力地规范了各级官员的行为。从地域范围来看,行政问责制不断由中央层面辐射到地方层面。透过改革发展初期的责任追究的个案,可以发现,中共中央、国务院高度重视,甚至派出调查组。现在越来越多的地方政府开始自觉、主动地在“用权受监督”的精神指导下,结合当地实际,制定出自己的责任追究办法并有力地监督了领导干部。随着改革开放事业的不断发展,责任追究由“点”向“面”不断推进,实行责任追究的标准也由笼统逐步走向具体,其范围不再局限于公共安全事故,决策失误、业务水平差、工作业绩平平、碌碌无为等也要问责、免职。对官员“无为”进行责任追究,表面上看是促进机关工作效率的提高,要求各级官员的勤勉尽责,实质上是将责任的实现从单纯的事后追究扩展到事后追究与事前督促的结合。^[3]

四是强化了行政机关工作人员的风险意识和责任意识,有助于形成新的行政文化生态。行政问责范围的不断扩展,潜移默化地影响到官员的行为方式,使得“不求有功,但求无过”等传统官场文化或

潜规则受到彻底颠覆,极大地冲击了传统的“官本位”观念,迫使官员提高公共管理与服务的水平。问责制要求进行行政决策时更加慎重,改变了“事情发生后怎么解决”的习惯性思维,强化了风险意识。问责制要求行政机关工作人员坚持依法行政,按程序办事,用法律规范行为,减少行政差错,提高了尽职尽责的自觉性。行政问责制所体现的是行政学中的责任行政理念和公共责任理念,从这个意义上说,它既是一种行政制度,又体现为一种行政文化。行政问责制的强化和完善,将会在中国的行政实践中大大增强责任重于泰山的价值取向,形成与之相应的新的行政文化生态,从行政意识形态的层面有力地促进中国当前责任政府的建设。^[4]行政问责文化是行政问责制的灵魂。^{[2]284}问责的落实有赖于在政府官员乃至整个社会中形成一种问责文化氛围,从而为问责制的推行提供了广泛而深厚的问责文化底蕴。

[参考文献]

- [1] Dwivedi, O. P. Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability [J]. *International Journal of Administrative Sciences*, 1985, 51(1): 61-66.
- [2] 周亚越. 行政问责制研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2006.
- [3] 高小平. 深入研究行政问责制 切实提高政府执行力[J]. *中国行政管理*, 2007(8): 6-8.
- [4] 何光春. 行政问责制是建设责任政府重要的制度实现形式[C]//湖北省行政管理学会 2005 年年会论文集, 2005: 624.

[责任编辑: 陈可阔]

The Background and Practical Effectiveness of the Administrative Accountability Institution in China

CHEN Jian-ping^{1,2}

(1. Research Centre of Clean Government, Fujian Agriculture and Forest University;

2. College of Economics and Management & Tourism, Fujian Agriculture and Forest University, Fuzhou, Fujian 350002)

Abstract: Administrative accountability institution is an important institutional carrier for building the responsible government. It is both an important theoretical issue and a difficult problem of social practice. The article analyzes the background and practical significance of the administrative accountability institution with a focus on corregidores. By recalling the exploration and development of the administrative accountability institution set up by the central and different-level local governments in the past five years, we can get preliminary results by carrying out this institution, and it also lays the foundation for the deep research and a wide range of practice of the administrative accountability institution.

Key words: administrative accountability institution; corregidor; responsible government; institutionalization