

政府问责制建设的探索

王永生

[摘 要] 政府问责制是实现责任型政府的重要方式。我国的政府问责制首先出现于 2003 年抗击非典的过程中并逐步地被一些地方政府尝试实施。但在实践的过程中, 政府问责制却存在着问责对象设定狭窄、问责体制不健全、政务信息公开不规范等问题; 可以通过明确政府职能边界, 合理界定政府的责任; 扩大包括人大、新闻媒体等异体问责的范围, 建立全面的问责体系等措施, 促进责任型政府的实现。

[关键词] 政府问责制; 责任型政府; 监督

[作者简介] 王永生, 南京财经大学公共管理系讲师, 上海大学社会学系博士研究生, 江苏 南京 210046

[中图分类号] D625 [文献标识码] A [文章编号] 1004-4434(2008)01-0033-04

中国政府的问责制首先出现于 2003 年抗击非典过程中, 包括两位省部级干部在内的数百名官员, 因隐瞒疫情或防治不力而导致疫情蔓延被追究责任, 这标志着问责制在中国开始启动。在此后的两年左右的时间里, 许多官员因为责任事故或者违纪违法事件而被撤职或严厉处分, 比如中石油集团、北京密云、浙江海宁、湖南嘉禾、安徽阜阳、中国疾病预防控制中心等地区 and 机构的一批官员就因责任事故或者违纪违法事件而被撤职或严厉处分。为了加大对官员问责的力度, 中国共产党颁布了《中国共产党党内监督条例(试行)》《中国共产党纪律处分条例》明确写入了“询问和质询”、“罢免或撤换要求及处理”; 国务院也颁布了《国务院依法行政纲要》强调依法行政也要落实到责任追究上。以上种种迹象表明, “问责风暴”正在中国政坛掀起。

自 2003 年非典时期问责制的开始启动到《中国共产党党内监督条例(试行)》《中国共产党纪律处分条例》的出台, 标志着我国政府问责制度的开始, 也标志着我国在建设责任型政府方面迈出了重要的一步。

一、政府问责制的内涵

近年来, 中国政府一直在寻求改革, 其基本趋向是建立一个法治政府和责任政府。从某种意义上讲, 法治政府应该是一个责任政府, 而一个负

责任的政府就是能接受公众问责的政府。所谓政府问责制, 简言之, 就是责任追究制, 对政府机关及其公务员在工作中出现的失误进行追究。问责制所关注的是政府“有没有不负责任的行为”。政府对公众负责, 首先要对自己的行为负责; 而一个负责任的政府通过负责任的公务员来实现。根据宪法和法律的规定, 政府及其公务员必须承担的责任, 包括政治责任、道德责任和法律责任, 自觉接受来自内部和外部的监督, 以保证责任的实现。

政府问责制并不是我国首创的一项制度安排, 是西方国家民主政治、宪政体制的产物。政府问责制是对政府一切行为及其后果都必须和能够追究责任的制度^[1]; 是社会公众对政府行政行为进行质疑, 对不履行法定行政义务或未承担相应行政责任的行政机关及行政人员进行责任追究的一种制度。政府问责制是现代政府强化和明确责任, 改善政府管理的一种有效制度, 表明人们对政府责任、官员任职理念产生新的诉求, 这是民主政治发展的必然。政府问责制的实质在于政府接受公民的委托行使行政管理权力; 公民则按照法定程序, 对政府及其公务员的行政行为, 直接或间接要求其作出与其行政行为相符的具体解释或明确答复, 对其在行政过程中产生的不当行为或不良后果进行追究并要求其承担相应责任。具体来讲, 包括以下方面。

1 问责主体及责任范围: 从理论上讲, 问责主体是社会公众, 因为政府权力是由公众赋予的, 公众对自己赋予政府的权力及其行使情况有权进行

追问。政府问责包括同体问责(即行政系统内部的问责)和异体问责。同体问责主要指负有领导或监督责任的行政领导机构,人民授权的各级权力部门;司法机构以及公众和新闻媒体等社会力量问责属于异体问责。问责范围不仅包括政府的违法行为及不当的行政行为,还包括政府能力不足、推诿扯皮——不同政府部门之间的协调不力。一般来说,政府承担的责任有三个方面,即政治责任、道德责任和法律责任。政治责任是指政府及其公务员的行为必须符合公共利益,如果政府的行政行为有损国家或公共利益,虽然不受法律追究但也要承担政治上的责任;道德责任是指政府及其官员在行政过程中所承担的道德义务,因属于一种内在的约束机制,具有一定的复杂性;法律责任是指在行政过程中,政府及其公务员应遵守国家法律,主要是一般的法律责任和违宪责任。

2 问责客体及其责任承担方式。行政问责的客体是负有直接或间接领导责任的行政机关、行政机关的领导者 and 公务员。问责对象包括三个层面,即作为整体的政府和各级政府及其所属部门机构以及作为个体的各级政府公务员。一个实施问责制的政府就是能对其所掌控的公共权力的范围、地位或其公职身份与他们所应承担的政治责任、道德责任和法律责任联系起来,形成权力与责任、行为实施和行为后果与其荣辱褒贬密切相关的机制。全面地理解政府问责制,对建设政府问责制有着重要的作用和意义。

二、我国政府问责制的探索

(一) 政府问责制在中国的实践

政府问责制在中国的实践最早是我国香港特别行政区自 2002 年 7 月 1 日起率先实行的高官问责制。香港特区实行高官问责制,已开风气之先。高官须问责,政府亦须问责;而且,不仅是作为整体的政府,政府的职能机构以及服务于政府的所有官员都须纳入可问责机制中。建立“政府问责制”正在成为中国新一轮政治改革和政府管理改革的聚焦点^[2]。

政府问责制在中国的实践以长沙最为典型。我国尚未建立起一套完备的行政责任制度,其主要表现为行政官员的权力和责任不对等,职位分类制度不完善、不科学,尤其是责任主体不明确,责任归属不清晰,责任追究和处罚过程中非程序化和非理性的情感化现象比较严重,结果导致了重权力轻责

任、重态度轻处罚、重过错处罚轻“无作为处罚”的现象。在这种背景下,长沙市政府率先出台《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》这是长沙市政府在城管局、粮食局、体育局和公用事业局长达半年多的试点之后所做出的决定;同时也把现任的市政府领导和职能部门、直属机关、派出机关、事业单位及区、县(市)的 80 余名行政一把手,均列为“对行政问责对象”。根据《暂行办法》的规定,长沙市政府对现任市政府领导、市政府各职能部门、直属机关、派出机关、直属事业单位和各区、县(市)政府行政主要负责人在所管辖的部门和工作范围由于故意或者过失、不履行或者不正确履行法定职责,以致影响行政秩序和行政效率,贻误行政工作或者损害行政管理相对人的合法权益,给行政机关造成不良影响和后果的行为,进行内部监督和责任追究。长沙市政府依据责任事件产生后果的大小,对行政人员实施七种不同的行政问责,即责令做出书面检查;取消当年评优评先资格;通报批评;诫勉;责令辞职;给予行政处分;法律法规规定的其他方式。长沙市行政问责制的正式全面实施,显现了中国政府问责制实施的端倪。继长沙市实行行政问责制之后,成都、南京、济南等地方政府先后出台并全面实施行政问责制。

长沙市政府 2003 年出台了《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》之后,收效良好,越来越多的官员觉得官越来越不好做,他们感觉到自己的一份责任和压力;若不履行自己的职责或没有正确履行好自己的职责而导致行政秩序混乱和行政效率低下,他们就会被有关部门追究责任;这体现了行政管理活动的基本规律——行政权力和行政责任相一致的原则。该办法标志着一部行政问责制地方法规的出台。长沙市政府行政问责制的率先实践,显现了向责任型政府过渡的尝试。

(二) 概括总结

长沙、成都、南京、济南等地方政府先后实施行政问责制,根据其做法,我们可以总结三个特点。

1 对政府领导、政府各职能部门、派出机关、直属事业单位等的行政主要负责人进行问责,而非机关本身,这与我国目前所采用的行政首长负责制相匹配,这样可以提高行政负责人的责任感和使命感,从而提高行政效率。还可以督促他们履行好义务和正确行使权力,提高政府的公信力。

2 对不履行和不正确履行行政职责的行政行为进行问责,初步建立了一套内部约束机制,可以提高公务员的办事效率。政府的事情做的好坏,主

要靠公务员来完成, 公务员的素质、责任感和使命感如何, 决定了政府办事效率的高低。因此, 实行政问责任制, 可以增强公务员的责任心, 提高办事效率。

3 行政问责任制与执政党的相关规定——《党政领导干部选拔任用工作条例》中关于干部的免职、辞职和降职制度等具有一定的协调性, 提高了工作条例的执行力, 使之相得益彰。

三、政府问责任制在实践中存在的问题

政府问责任制的实施是建设责任型政府的一次有益地尝试, 在一定程度上实现了预期目标。政府问责任制在中国的实践过程中存在着以下几个问题。

1 问责体制不健全, 问责主体过于狭窄。目前, 各地方政府问责的主体中没有涵盖其他具有监督职责的国家机关, 仅仅是以行政机关为问责主体, 这只是政府问责任制建设的部分内容而非全部。建设责任型政府, 要求政府及其公务员要依法履行法定职责, 同时要自觉接受内部和外部的监督。因此, 立法机关、司法机关、新闻媒体和人民群众都可以对政府及其公务员进行问责, 充分发挥内部监督和外部监督的功能, 特别是发挥异体问责的作用, 建设一个真正的责任型政府和为人民谋取最大利益的服务型政府, 使问责制落到实处。

2 问责对象设定狭窄, 只针对行政首长, 对其他公务员缺乏问责。长沙、成都、南京、济南等地方政府先后实施的行政问责任制, 都存在着问责对象设定狭窄, 只针对行政首长, 对其他公务员缺乏问责的问题。众所周知, 政府机构是由行政首长和公务员组成, 公务员的行政行为是影响行政工作和行政效率的重要因素。若公务员在行政管理活动中不履行或者没有正确地履行其法定职责, 而导致行政效率低下, 则不仅要对其行政首长问责, 而且也要对公务员实施问责, 这是建设政府问责任制的本质要求。

3 行政透明度不高, 政务信息公开的制度不规范、不健全。政务信息的公开和透明、使公民对政府的决策、措施、方案等知情权的实现是建设政府问责任制的前提条件和重要信息保障。政府信息作为一种公共产品, 公民有权对其进行查阅、引用和复制等。只有公民充分地了解政府信息, 公民才能够更好地对政府实行问责, 对不履行或者不正确履行法定职责的给予问责。如果不能具体地了解政府及其公务员的法定职责, 就很难进行问责, 因此,

政府的信息公开是问责制的前提。将于 2008 年 5 月 1 日起实施的《政府信息公开条例》要求行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开: 涉及公民、法人或者其他组织切身利益的; 需要社会公众广泛知晓或者参与的; 反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的; 其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。这就为政府的信息公开规范化提供了保证, 使政务公开走上了法制化的轨道。

四、政府问责任制建设的措施

建设政府问责任制是发展政治文明的必然要求, 对政治文明的发展具有重要的意义。针对政府问责任制在实践中存在的问题, 借鉴西方政治学的公共选择理论, 可以采取以下措施予以完善。

(一) 明确政府职能边界, 合理界定政府的责任

政府内部职能界定不清、边界模糊, 导致政府责任难以合理认定。合理配置和划分行政职能是顺利推行问责任制的前提和关键, 也是建设责任型政府的重要条件和前提。在政府职能转变的过程中, 受长期计划经济体制的影响, 政府部门间的职能配置沿袭了传统的计划经济体制下的分类, 从而导致政府部门间的职能交叉, 彼此之间权力划分模糊, 责任难以确定, 容易造成相互推诿扯皮、推脱责任的现象; 另一方面是我国政府官员具有多重政治身份, 从而导致了责任对象的交叉。

(二) 扩大异体问责的范围, 建立全面的问责体系

同体问责固然重要, 而且在目前也是比较可行的一种方式。但由于其同属于行政系统, 难免有袒护之嫌, 而且事实上也的确存在问责不力的状况, 所以应扩大问责制主体的范围。可行之法主要有:

1 加大大问问责力度, 将人大的监督制度规范化、具体化。在我国, 人大是作为我国的最高权力机关和民意机构, 与其他国家监督机构相比具有突出的优势, 如其具有质询权、特定问题调查权、罢免权等。然而, 人大的这些监督权职能的行使过程中还没有充分发挥出来。根据公共选择理论, 作为“理性人”的政府机构也有其利益, 所以其不可避免地去追求自己的利益, 这将对其行使职权产生或多或少的影 响, 其偏离职责的程度与其所受到的激励约束直接相关, 而人大是最有权威最直接的监督主体。因此, 要建设政府问责任制, 必须加大大人的监督力度。应将人大对政府的监督进一步制定更

为规范化、具体化的制度、可操作性的程序;加大人大的问责力度,真正发挥人大的质询权、特定问题调查权、罢免权等权力,促进政府问责制的建设。

2 进一步发挥新闻媒体的监督作用。一般来讲,新闻媒体作为公众舆论的载体,具有较强的监督功能,特别是在现有政治体制框架内部分政府职能发挥不畅的情况下尤其如此。虽然《政府信息公开条例》即将实施,但从目前的状况看,政府在信息公开的内容、时限、程序等方面的举措并不令人乐观。所以,借助于新闻媒体这一强势的载体就显得尤为重要;借助其来保证公众的知情权,监督政府的行为,特别是作为在政府信息公开起步阶段的辅助手段,使新闻媒体真正成为继司法、立法、行政之后的第四大社会权力主体;还要继续推进新闻媒体的改革,扩大其自由度,促进监督功能的发挥。

3 降低公众问责的成本,提高公众的问责意识。公众是公共权力的终极主体,有权对政府进行问责。公共选择理论以人的自利性为出发点,认为在集体选择是以个人选择为基础的、所有集体行为最终归结为组成集体的个体行为。个体在选择或不选择时考虑更多的是它的成本和收益的比较。因此,目前我国必须建立一套健全的问责制度和问责程序,为公众提供方便的监督政府途径,以降低公众的问责成本。受长期传统文化的影响,“官本位”是中国人意识结构中的主导价值观,表现为中国公民对公共权力的崇拜并对之产生畸形依赖,形

成了中国臣属式的政治文化。这种臣民意识直到现在还存在深厚的影响,表现为政治参与上的政治淡漠感,有“不在其位,不谋其政”的思想。因此必须加强公民的民主意识教育,使其真正认识到自己才是社会的主人;监督政府不仅是自己的权利,也是自己的责任。只有公众共同来监督政府,才能增进公共利益,从而促进政府问责制的建设。

总之,建设政府问责制,需要人大、司法机关以及新闻媒体和公众等多种社会力量的配合。虽然我国目前政府问责制的建设中还存在诸多的不完善之处,但这是责任型政府建设的必由之路。

[参考文献]

- [1]黄健荣,梁莹.建构问责政府,我国政府创新必由之路[J].社会科学,2004(9).
- [2]韩振宇.聚焦问责制[J].新阅读,2004(7).
- [3]希尔斯曼.美国是如何治理的[M].曹大鹏,译.北京:商务印书馆,1988
- [4]汪翔,钱南.公共选择理论导论[M].上海:上海人民出版社,1993
- [5]张康之.政治文明与社会治理体系的核心价值[J].社会科学研究,2004(2).
- [6]周仲秋.长沙首推行政问责制:政策文本解读及其分析[J].理论探讨,2004(3).
- [7]王丽萍,朱云.政府问责制.提高执政能力的制度化建设[J].宁夏社会科学,2006(7).

[责任编辑:周志华]