

关于行政问责法制化的几点思考

张芳山

(厦门大学, 福建 厦门, 361005)

摘要: 我国行政责任定性不明晰、定量不合理, 导致行政问责普遍存在重权力轻责任、重有过轻无为、重“风暴”轻制度的弊端, 特别是一些地方和部门的行政权力实际上处于无过即无风险、“无为”胜“有为”的状态。研究如何推进行政问责的制度化、法治化, 完善我国行政问责制度, 必将有助于提高行政执行力, 提高政府公信力, 巩固政府的合法性基础。

关键词: 行政责任; 行政问责; 法治化

中图分类号: D922.1 文献标识码: A 文章编号: 1671-0681(2008)01-0099-04

作者简介: 张芳山, 男, 江西上饶人, 厦门大学公共事务学院政治学系 2005级博士研究生。

“代表性、回应性、责任性已成为当代公共行政的重要价值。”[1](P3) 未来政府一定是责任政府, 行政问责是政府发展的必然, 当今发达国家无不拥有一套比较完备的行政问责制度。什么叫行政问责? 目前还没有一致的认同, 笔者认为行政问责应该是指对政府的不合理、不合法或不当行为及其后果追究责任的行为。行政问责是民主社会对政府的基本需求, 也是政府自身发展的必然需要, 政府要建设成一个高效的政府、民主的政府, 首先应该成为一个责任政府, 如何强化和明晰政府的责任, 改善政府的管理, 完善政府的监督, 如何推进行政问责的法制化, 提高问责的效能和功用, 是当今每个政府面临的一项重大课题。

一、行政问责的理论逻辑

简而言之, 行政问责就是审查、追究政府部门和个人行政后果造成的责任, 可以分为异体问责和同体问责, 同体问责就是政府部门自身的监督或上级部门的督查, 同体问责由于往往有着共同的利益所以力度常常不够, 问责主要有赖于异体的问责, 从理论上异体问责来源于委托与代理的关系, 来自于社会契约理论, 这种理论认为政府和官员行使的权力是来自于人民的授予, 他们之间是有着契约关系的, 当人民觉得政府不是在他们做事的时候, 或者当人民对政府行为不满意的时候, 人民可以收回自己的权力。所以, 政府要对人民负责, 为人民办事, 替人民谋取利益, 政府以及政府官员有责任接受人民的监督和审查。

行政问责最主要的主体应该是广大的人民, 其次是政府上级监管部门, 还有新闻传媒等; 行政问责的客体就是政府工作人员和政府机构。

行政问责的缘起在于政府公共行政产生的责任, 政府在行使政权的时候, 往往会带来“外部效应”, 这种“外部效应”就是政府和官员的责任所在, 当外部效应是正值的时候, 我们说这个政府行为正确履行了公民授予他们的权力, 体现了最广大人民的公意, 是合理合法的、因而是值得嘉奖的; 当外部效应为负值的时候, 我们说这个政府行为违背了广大人民的利益, 违背了公意, 因而就是不当的甚至是违法的, 人民有责任 and 权利进行审查和追究, 政府机构或具体的行政人员也有合作的义务。政府行为的外部效应表现在经济、政治、法律、道德等方面, 所以, 行政问责也应该从这几方面入手, 追究行政的经济责任、政治责任、法律责任和道德责任。西方学者罗姆泽克(Ramzek)也认为有关行政的问责内容及实现路径大致有四个方面: 法律的问责、政治的问责、上级管理的问责和行业道德问责。[2](P100) 因为每个政府每个官员的每个行政行为(包括作为和不作为), 都必将产生这些外部影响, 所以, 行政问责应该具有世界的普适性。

目前行政问责最主要的问题是对责任的定性和定量, 这是行政问责的前提, 也是追究责任后对部门和官员陟罚臧否的依据。对于后果比较严重的行政行为, 比如带来了巨大的经济、政治影响, 甚至违反了法律的行政行为, 除了对其进行行政制裁之外还要移交司法机关依法裁决, 对于

收稿日期: 2007-07-16

虽然没有造成经济和政治影响，也没有触犯法律的行为，比如政府机构的懒散、不作为和官员个人生活腐化问题，也可以进行行政问责，因为它带来了道德的外部负效应，败坏了政府的形象，减损了政府合法性基础。

行政问责是当今民主的要求，也是政府自身发展的必要。首先，从理论上讲，政府不是万能的，个人更不是万能的，因为政府和官员都不是具备“完全理性”的，事实上完全理性是不可能的，所以需要人民的监督。西蒙在他的《管理行为》一书早就对此进行过批判，并提出人只具有“有限理性”，即使是竭尽全力作出的决策最多也只能是相对的“满意决策”（是“次优决策”而不是“最优决策”）。政府也是如此，同样会受到知识上的不足。政府对一个泱泱大国制定计划时，在协调成千上万种不同商品和服务的不同买主和卖主时，在依据现有的不确定知识来猜测未来以便行动时，必然会困难以克服的知识问题以至于步履维艰、捉襟见肘而失于谋略。诺贝尔经济学奖获得者肯尼思·阿罗的“阿罗不可能定理”就说明了这样的道理：个人偏好的混合不可能靠表决程序来加总，从而不可能确保个人所偏好的选择也被集体决策所选中，“集体意志”不可能得到完美的表现。所以，行政问责在理论上是必需的，只有这样才可以让广大公民参与到政治经济建设中来，才可以集思广益，才可以促进政府行政行为及其后果最大的公正和效益；其次，行政问责从功能上来说，其实就是对政府和官员行政行为的监督和控制，一方面来自于行政内部对自身行政过程和行政结果的监督控制，另一方面是来自于行政部门之外的社会其他方面的对行政过程和行政结果的监督控制。阿克顿勋爵那句朴实无华却言简意赅寓意久远的名言告诉我们“权力会导致腐败，绝对的权力绝对导致腐败。”所以我们要对公共行政权力的行使实施有效的监督，只有这样才有可能防止权力垄断和专行，抑制腐败的发展，促进政府效益的提高；第三，行政问责还可以改变权利政府的传统思维，促使政府和行政官员思维转向，从权力意识转为服务意识，从全能政府转为有限政府，工作更为有效，国家、政府、官员、社会、公民能够更好地进行良性互动。

行政问责还有助于培养现实的政治人理性。政治人从行政行为发生学的角度来看可以大体分为两部分：广大公民和行政者。行政问责是发生在两者之间的行为，所以，一方面，行政问责可以发动民主的因素，调动广大人民的积极性，培养公民的参政能力和公民主体性意识，扩大公民对政府的认同，从而可以巩固执政党和政府的合法性基础，“公民……会去管理政府，当他们这样

做的时候，他们不仅会促进社会的进步，而且还会促进他们自己作为积极负责的人健康成长”；[3]（P29）另一方面，行政问责能培养行政者的政治理性，行政因其公共性决定了行政活动不管是在决策阶段还是在实施过程中都必将和必须受到包括社会舆论、人民群众、专门机构的监督，否则，行政权力就有可能膨胀为恣意妄为的魔杖。行政问责的最大优势在于保障国家权力机关、司法机关以及广大公民对行政部门及其活动的有效监督和控制。通过行政问责的开展，公务员会逐渐自觉自己的权力在法律之内而不在法律之外，使用权力的同时也要履行相应的责任，从而完善自己的政治理性。

二、我国行政问责的缺失

行政问责在我国才刚刚起步，很多地方都不完善，在我国一些发达的地方政府试探着实行政问责的制度，并取得了一些的成果，但总体来说是不太让人民满意的，往往流于形式，在实质上仍然步履维艰，虽然各个地方的做法有所不同，但面临需要改进的问题都大致相同：

第一，问责的主体不明以至于常常“虚有实无”、主体缺失。首先，问责的主体规定为人人所有其实就是人人没有，因为行政问责需要一定的时间或经济成本，曼瑟尔·奥尔逊的《集体行动的逻辑》告诉我们：当参与公共行动需要成本的时候，公众都有搭便车的投机心理，大家都期待有别的人出面问责政府，每个人都这样企盼，所以最后的结果往往是没有人出面问责，除非某些人受其效益最大或者受害最深；其次，对行政问责的主体没有进行合理的划分。比如对于造成私人领域负效应的行政行为，受害者会主动进行问责，但当受害的是公共利益的时候，问责的主体应该由谁呢？广大的公民？刚刚说过，公民出于正当的自利行为是理性的，他未必愿意牺牲自己的利益去维护大众的公益。所以在这个时候，应该由政府的监督部门来问责某个具体的行政部门，由此，国家有必要设立一些专门的机构或团体来做问责主体，它可以是政府性的比如质量监督部门，也可以是社会公益性的比如西方的绿党组织等。国家不仅要发动广大的公民成为问责主体，更要自觉地设立主体并规范各级主体自身的问责责任。

第二，问责的客体不确定、不明晰。在追究一个具体的行政行为的时候，往往找不到客体，个人与个人之间、个人与单位之间、单位与单位之间“踢皮球”互相推委，让问责主体疲于奔命难以应付。这个问题是广泛存在的，要解决这样的问题，政府首先要对机构的职权进行明确划分，把具体的权力划分到单位甚至个人，这样才能从根源上做到有责可问、有责可循，只有做到职责

明确、责任到人，才能杜绝推委扯皮。

第三，问责的内容、方式过于单一，内容上“唯过是问”，形式上“唯上是问”。目前各级政府问责的大致是些存在严重、明显过错的行政行为：人命关天的案件、重大的安全事故、滥用职权贪污受贿的经济犯罪、社会影响极其恶劣的行政行为等等，而对于行政部门该作为的却不作为这样的问责不够，对于政府部门和官员虽无明显犯罪违法但社会反响很坏、行风不正、污染社会道德的行为问责阙如；其次，问责形式比较单调，由于没有制度和法律的支持，群众失去了参与问责的凭据，所以大多数时候只存在上级部门在行使对下级部门垂询式的行政问责，而这种问责出于本部门的声誉和利益的考虑，往往是雷声大雨点小。

第四，问责常常是一阵“风暴”，缺乏普遍性、规范性，制度化严重缺如。行政问责机制常常是有重大事件突发时才应急起用，也没有充分发动群众的积极参与，甚至在有意无意的回避群众的监督。行政问责往往成了紧急危难事件对老百姓的临时交代，应付完了就没了，等有事的时候再拿来临时应急，行政问责成了一种道具，而且是临时粉墨登场的道具，缺乏一种制度的稳定性、规范性。

第五，问责后续工作不完善，处理不力。在我国，由于现行的行政问责大多是部门内部的团体问责，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，存在着几个缺陷：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；尤其是对于政府行政不作为、官员生活糜烂这样的有损道德风尚的行为问责处理规定不完备。

第六，信息不对称，媒体不独立也造成了我国行政问责的低效率。由于权力的触角无孔不入，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，只有全体“失语”的悲哀；而政府行政行为出于行业和部门的利益或为了省却“不必要的麻烦”也不愿公开化，所以广大公民对其委托人的行为了无所知，从而失去对委托人行政行为的监督依据；监督成了空中楼阁，行政问责这个权利成了空口支票，无法兑现。

第七，臣民政治文化造成了大众的顺从性格，不利于行政问责的开展。阿尔蒙德曾经这样定义社会政治文化：“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情。”[4]（P27）中国两千多年以来所形成的臣民政治文化根深蒂固，习惯于逆来顺受的臣民性格造成了广大人民

对于民主参与的冷漠，缺乏公民主体精神和权利意识，这不利于一个国家的民主建设和发展，更勿论对政府及其官员进行行政问责了。

三、完善行政问责的路径

现代政府是一种民主政府，其本质要求政府具有完善的责任构成体系，公民有责任也有权利参与行政行为的问责，“在现代民主社会，承认对公民负责已成为普遍认同的理念，任何政府都会以一定的形式承诺对公民负责。”[5]（P179）接受责任政府原则的中国公共行政也应该是可以被问责的行政，这是民主的基础，也是公共行政存在的合法性基础。但如何以责任政府为基本原则来建立健全我国的行政问责制度呢？笔者认为必须从以下几点入手：

第一，实施阳光工程，实行政务公开，开放政府行政行为信息，适当放松对新闻媒体的政治管制，尊重公民的知情权和话语权。政府政策和行为乃是天下“公器”，不能独有专行，广大人民只有在了解政府行为的时候才有可能对此行为进行问责，否则的话，问责就是无源之水无本之木了。要大力推进电子政务和办公网络化，雅克·德里达（Jacques Derrida）曾说过：新技术不仅仅是技术，而且对公共领域有重要的影响，将改变公共领域的层级和结构。[6]（P79）政府可以通过各种媒体来公开自己的政策和行为，公开各部门的责任目标，主动接受人民的监督和是审查；建立起群众与政府之间畅达的交流通道，平等对话的谈判平台，使群众的呼声和要求得以融入行政活动过程，融入行政决策、执行、反馈的每一个阶段。麦克弗逊认为，运用现代化信息技术可使全体公民了解公共信息，并通过互联网等手段对公共事务进行辩论、投票并更好地参与公共政治。[7]

第二，在客体方面，规范职权划分，明确责任主体。行政主体是问责的客体，如果问责主体不明确，问责往往会流于空头支票，找不到具体的客体，问责就成了无的放矢，所以一定要进一步转变政府职能，规范部门职能，合理设置机构，合理规划部门责任，建立部门责任契约制、“主办责任制”，建立岗位责任制，做到责任到户，责任到人，只有这样才能有责可问有责可循。

第三，在主体方面，要继续发展政治民主，破除旧的臣民政治文化，努力建设新的公民文化，培养公民主体意识，调动广大公民参与行政问责的积极性。一方面要制定民主参政的合理制度，并在民主实践中培养公民的参政能力；另一方面，大力发展科学教育、民主教育，马塞·哈尔（Matthew Hale）曾经把公民教育的缺乏看作是民主三大障碍之首，他认为，公民缺乏教育、政治冷漠以及公民和代表间的断裂是阻碍公民参与的三大障碍，[8]（P97）所以我们要加大教育的投资，

提高国民的素质，让他们具备参政的基本知识和技能，有能力去更好地维护自己权益，更好地进行对行政的问责。

第四，摒弃官僚作风，强化同体问责，拓展行政监督领域，全方位加强监督问责。政府要建立由监察机关牵头，财政、审计、人事、司法等部门参加的行政监督联席会议制度，完善行政监督和责任追究的链条，全面加强政府内部的同体问责。激发和调动人大代表、政协委员对政府执行力建设情况进行审查评议的积极性，大力推广“阳光工程”，不搞暗箱操作；加强部门层级的互相监督。行政权力用到哪里，监督就到哪里；财政性资金支出到哪里，审计就到哪里；公共服务提供到哪里，绩效评估就到哪里。按照这一理念将行政监察扩展到政府效能领域，成立“效能监察室”，加强对效能投诉的处理；认真开展绩效审计，及时发现、整改财政资金和公共资源管理使用中存在的不合理、不规范、效益低下等问题。

第五，建立健全政府行为绩效管理机制。行政问责的前提和依据就是该行政行为的效益，对政府行为效益要进行科学的评定，论功行赏，论罪处罚，都有赖于政府绩效的评估。对行政行为的绩效应该从经济的、法律的、政治的、道德的等等方面来综合考察，合理评定，所以有必要树立正确的绩效观，完善绩效评估指标体系，不断完善绩效管理的方式方法，建立法制化、科学化的绩效管理体系，努力提高绩效评估的质量和水平。

第六，推进依法问责，构筑行政问责法制保障。行政问责法治化的目的就是更好地保护人权、维护公民的基本权力和自由。因为法律具有恒久性、一致性和普遍性，所以，人们在遵守法律的时候就会觉得“并不是在服从他人的意志，因而是自由的。”[9]（P191）我们要修订《行政问责法》、《行政过错责任追究法》、《行政许可责任追究法》等法律，加强行政问责的立法依据和保障，确保行政问责有法可依，确保责任追究能落实到每一层次、每一岗位；积极探索建立行政首长问

责制，通过法律规定对政府部门执行不力、违规决策、疏于管理等情形，采取多种方式，对部门行政首长进行问责；加大追究惩戒力度，对违抗政令、行政不作为和绩效审计中发现的问题进行严肃处理，并将有关处理结果在媒体上广而告之，以儆效尤。

“崇尚法治的人可以说是惟独崇尚神和理智的统治的人，而崇尚人治的人则在其中掺入了几分兽性，因为欲望就带有兽性，而生命激情自会扭曲统治者甚至包括最优秀之人的心灵。法律即是摒弃了欲望的理智……所以法治比任何公民的统治更为可取。”[10]（P110）我们要努力推进科学合理、赏罚分明、问责有力、操作性强的行政问责法制建设，以责任为链条，以法律为准绳，以民意为基础，以政绩为目标，健全完善行政问责，从而提高行政执行力，提高政府公信力。

参考文献：

- [1] 戴维·奥斯本，彼德·普拉斯特里克. 摒弃官僚制：政府再构造的五项战略 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2002
- [2] Baban·S·Romzek Enhancing Accountability. James L·Perry. Handbook of public administration san francisco: Jossey-Bass Inc. 1996
- [3] 珍妮特·V·登哈特，罗伯特·B·登哈特. 新公共服务：服务，而不是掌舵 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004
- [4] 尔蒙德，G·B·鲍威尔. 比较政治学 [M]. 曹沛霖，等译. 上海：上海译文出版社，1987
- [5] 陈国权. 政治监督论 [M]. 上海：学林出版社，2000
- [6] Jacques Derrida Specters of Marx New York: Routledge 1994
- [7] M khael Mapherson Some Application of Information Technology to Citizen Participation in Politics [EB/OL]. <http://home.sfnafu.de/in/m/mercurea.html>
- [8] Matthew Hale Developing digital democracy: evidence from Californian municipal web pages Bany Hague. Digital democracy. New York: Routledge, 1999
- [9] 哈耶克. 自由秩序原理 [M]. 三联书店，1997.
- [10] 亚里士多德. 政治学 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2003.

（责任编辑 杨文杰）