

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

完善我国政府问责制的对策思考

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-2-28 阅读：112次

孟卫东

【摘要】 政府问责制是我国责任政府建设的关键。政府责任缺乏明确界定、政府权力缺乏刚性约束、对政府官员失责违规行为缺乏有效追惩以及异体问责功能虚置等，这是目前我国政府问责制建设面临的问题。因此，必须加强政府责任立法，明确政府责任；强化制度建设，给政府权力以刚性约束；充分发挥人大、新闻舆论和人民群众对政府的监督与问责功能，实现异体问责为主和问责主体的多元化，增强政府对社会的回应度。

【关键词】 政府问责制； 政府责任； 责任追究

【中图分类号】 D630.9 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）02-0031-02

根据现代民主政治理论，民主政治是责任政治，责任政治下的政府自然应该是责任政府。责任政府建设最为核心的环节就是努力构建完善的政府问责制。

由于我国政府问责制起步较晚，在实践中还存在诸多的问题。主要表现在政府责任缺乏明确界定，政府权力缺乏刚性约束，对政府官员失责违规行为缺乏有效追惩，异体问责功能虚置等。

针对这些问题，我国问责制的建设必须在制度设计上实现突破和强化，实现问责主体的多元化和协调化，这才是问责制的本质所在。

一、加强政府责任立法，明确政府责任

著名的公共管理学家法约尔指出：“责任是权力的孪生物，是权力的当然结果和必要补充，凡权力行使的地方就有责任。”(H.法约尔：《工业管理和一般管理》，中国社会科学出版社，1982年版，第24页)如果享有权力而不承担相应的责任，必然意味着公共权力的无限膨胀与扩张，最终必然威胁民众权力的实现。因此，必须对政府的权力加以控制，使得政府的权力与责任相配套，享有多大的权力就应该承担多大的责任。这首先就要求对政府所承担的责任加以明细化，制定统一的《政府责任法》，将政府因其职能与义务而承担的责任加以统一整合。这里需要强调的是：首先，《政府责任法》的内容必须具有可操作性，而不是具体原则的规定，不仅包括对政府责任从总体上的明示与失责的追惩，更重要的是对各级政府、政府部门之间以及部门首长与非首长领导之间的责任都应该做出具有可操作性的规定。其次，建立专门的机构负责监督《政府责任法》的实施。具体来说，可以在最高国家权力机关设立专门的政府责任监督机构，全权负责监督《政府问责法》的实施，党要带头执行宪法和法律，支持国家权力机关依法开展监督工作，从而确保责任监督和追惩的力度。

二、首长负责制与责任追究的“纽伦堡”原则双管齐下

首长负责制与责任追究的“纽伦堡”原则双管齐下是解决集体行动的困境的有效措施。理论界对于首长负责制的论述颇多，这里需要强调的是对于抽象行政行为的责任追究问题，绝不能以“集体决议”的名义而推卸行政首长应负的责任，由于抽象行政行为在我国的不可诉性和效力的普遍持续性，因而对社会与公民产生的影响更为广大，所以更应该加强对其监督，让行政首长承担更多的责任，一旦该行政行为造成侵权或违法，行政首长即要承担主要责任，从而增强行政首长的责任感和抽象行政行为实施的谨慎度。

所谓责任追究的“纽伦堡”原则，即是被告遵照其政府或某一长官之命而行动的事实，不

能使其免除责任。(张国庆：《行政管理学概论》，北京大学出版社，2000年版，第549页)这也就是说，虽然首长是决策的最终决定者，但决策的参与者和决策的执行人并不能摆脱决策失误与错误执行的责任。这样必然能增强行政首长以外人员对于决策实施的谨慎度和对于首长决策的制衡性，同时也有助于错误决策的及时纠正和对于行政首长独断专行的遏制。要使“纽伦堡”原则得以有效贯彻，还必须有配套制度的保证，这就是坚持道德提倡的揭发机制，即对于具有道德良心和正义感而违背组织政策去坚持伦理标准的组织成员的保护。(Joseph Zimmerman:“Gurbing Unethical Behavior in Government”, Greenwood Press,1994年版，第173—174页)

三、完善政务公开，克服信息不对称

克服信息不对称的根本措施就是完善政务公开制度，提高政府信息透明化水平。建设政务公开必须有一套完善的制度措施作保障。首先就是制订系统的具有可操作性的《政务公开法》，对政府哪些信息必须公开作出明确的规定，并同时制定相应的违法惩戒措施。同时，注意政务公开的实效性，避免“公开的是群众不需要的或众所周知的，群众需要的是不公开的”这样的现象。从而有效地保障公民的知情权和参与权，同时也能使公民对政府的监督真正落到实处。

实行政务公开，除了将相关的法律依据以及行为过程和处理结果公诸于众以外，还必须对政府掌握的大量信息资源公开化，这样才能使公众对政府的行为作出有理有据的科学判断。同时，也能使政府在公众的监督下更加审慎行事，提高政府决策的科学化水平。如果政府行政不公开、不透明，就会严重阻碍政府的责任承担和责任追究。只有真正实现政务公开，使得政府行政透明化，才能最终走出信息不对称的困境，从而真正实现人民群众对政府行为的有效监督与追惩。

四、充分发挥人大的异体监督与问责功能

要实现“同体问责”向“异体问责”的发展，首要任务就是充分发挥人大的监督问责功能。笔者认为要充分发挥人大的监督问责功能应做到以下三点：第一，正确处理好党的领导和人大监督的关系。党要带头执行宪法和法律，支持人大及其常委会依法开展监督工作。第二，提高人大代表的专业化和专职化水平。人大机关要拓宽招才、引才渠道，配好配强机关干部，特别是要注意引进审计、经济、法律和科教等专门人才，充实力量，提高人大机关的专业化水平。同时，要进一步改善人大代表和常委会组成人员的年龄结构、知识结构，在逐步实现常委会组成人员比较年轻化的同时，逐步实现常委会委员的专职化，使常委会委员把主要精力放在人大工作上。第三，提高人大监督的法制化水平。要加强监督立法和健全监督机构，使人大监督更加规范化和制度化，如可以设置监督委员会负责日常的监督工作，为人大监督机制的高效运行提供组织保证。要进一步完善人大的监督手段，使质询、罢免、撤职、调查、审议和批准等监督方式更加规范化。

五、充分发挥新闻舆论和人民群众对政府的监督与问责功能

新闻舆论是强化政府问责，增强政府回应力的重要措施。在现代社会，新闻媒体具有强大的信息传播和影响力，能够给政府官员施加非常的精神压力，增强政府及其官员对社会的回应度。国外学者这样评价媒体的监督力量，“非政府组织对公共部门的监督，其中一种确保政府及其人员公共责任的力量就是媒体”。(Allan Rosenbaum:“good governance,accountability and the public servant” <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN005698.pdf>)媒体能够以一种高度艺术性的形式来报道政府官员以及公务员的活动，对政府的规划及实施进行调查，抓住那些不负责任的行为进行曝光，新闻媒体的舆论监督已然成为一种不可替代的强大的监督力量。目前，当务之急就是给新闻媒体的监督以制度保障，做到有法可依，有法必依，真正保障新闻媒体监督的独立性和有效性，充分发挥新闻媒体监督政府责任行政的功能。

马克思主义认为，只有人民群众实现了权力的监督，才是真正有效的制约，离开了人民群众的监督来谈所谓制约的问题，是永远都无法找到权力制约的有效途径的。马克思和恩格斯认为人民群众掌握监督权是实现人民群众当家作主的根本保证之一。只有人民群众真正了解政府决策和行动的全过程，才能真正实现对政府的强有力监督。我国的政府问责制建设必须通过多种渠道发挥人民群众参政议政和监督政府的作用。

(本文作者：燕山大学党委书记、教授)

责任编辑 于朝霞

