

依法强化行政问责制度

倪正茂

【我要评论】 【该文章阅读量: 1338】 【字号: 大 中 小】

政府要为公民提供良好的服务,而这种服务是通过行政机关及其工作人员的活动来实现的。因此,行政的作为或不作为、负责与不负责,就成了是否履行其职责、履行得好否的考查指标。

行政问责制体现的是法律面前人人平等的社会主义法治原则,体现的是民主的法律关系中必须贯彻职责对应、权利义务对等的原则。

要改变“行政不作为”,就要依法大大增强行政问责的力度

这些年,环境污染之严重,假劣药品为害之烈,食品卫生状况之恶劣,已经到了惊人地步。解决这些问题,显然要靠综合治理。而引领综合治理的,当推以具有普遍性、稳定性、强制性为特征的法律调节手段。

现代国家与公民的关系是一种服务与合作、信任与沟通的关系。国家作用的实质就是为公民提供良好的服务,而这种服务是通过行政机关及其工作人员的活动来实现的。因此,行政(机关及其工作人员)的作为或不作为、负责与不负责,就成了是否履行其职责、履行得好否的考查指标。法国行政法学家莫里斯·奥里乌指出:“行政职能的目标在于实施一些管理行为和行政操作,即通过一些法律的、技术的行为和程序,满足公众的需要,实现对公共事业的管理。”行政不作为,恰是背弃行政职能的作为,也正是导致环境污染、生态恶化,劣质药品、有毒食品泛滥且长期得不到制止的重要原因。

以环境保护为例,除企业应负其责之外,与有责任的相关单位,至少可列出以下几个方面:其一,审理、批准设立有关企业的政府机关,如环保管理机关、工商行政管理机关等。因为企业的设立、登记,只要有可能污染环境,环保管理机关的公章就不应盖上去,工商行政管理机关也不应开绿灯。其二,审查、批准某企业投入某产品的生产的行政机关,如技术测试机构与监督机构、环保管理机构。因为没有这些机构开具证明,任何产品之投入生产都可能被指为违法。其三,环境监测机构。“冰冻三尺,非一日之寒”,某企业、某产品的生产之造成严重污染,决非“飞来横祸”,而是日积月累、“由来已久”而致。因此环境监测机构自应负责,为何直到严重污染之时才亮出“黄牌”?非常值得警醒的是,现在处理(处罚或关停)污染企业,“三大大板”只及这些企业的屁股,而丝毫未及环保管理、环境监测、技术监测以及地方行政管理机关及其责任人员。我以为,除了那些只是在短时间内偷偷开办、偷偷生产的企业造成污染,因而与上述行政机构的关系不太大之外,其他一切造成严重污染的,上述行政机构都难辞其咎。

以强制性的法律规定有力地堵绝行政重弊

关于依法大大增强行政问责力度的问题,值得一提的是今年1月19日在第四届海南省人民政府第三次会议上通过的《海南省行政首长问责暂行规定》。这一规定不仅在海南引起强烈反响,而且“海风”劲吹,在全国各地成了街谈巷议的热门话题。《暂行规定》中就连未能按时完成交办事项和工作任务,都纳入了问责之列。以往也曾三令五申行政长官克己奉公、积极工作,否则将予处分云云。但令虽行而禁不止,我行我素、得过且过者并没有受到惩处,而这一次是动了真格,因为用的是法律手段。毫无疑问,《暂行规定》以强制性的法律规定,将有力地堵绝行政重弊。



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

第一是谁“问”，即法律行为的主体是谁。海南省的同志认为，行政首长问责的主体为省人民政府。这诚然不错。但在我国现行法律体制中，有权追究行政责任的组织有三个，即权力机关、人民法院和行政机关。一为国家权力机关。它由从中央到地方的各级人民代表大会及其常务委员会构成。根据宪法第67条、第104条的规定，权力机关可以通过改变或撤销形式来追究行政机关的责任。二为人民法院。它在行政诉讼范围内有权追究行政主体的行政责任，但仅限于撤销和行政赔偿。三为行政机关。行政机关追究行政责任的权力比以上两者广泛：从主体上看，它对行政主体、行政人均有追究权；从责任形式上说，所有的责任形式一概适用。因此人大、人民法院与政府一样，都是行政问责法律行为的主体，都应该切实行使其行政问责的权力。

第二是“问”谁，即法律行为的对象是谁。据海南的规定，问责的对象为省政府所属部门和市、县、自治县人民政府行政首长。同时规定，市、县、自治县人民政府可以参照《暂行规定》，对本级人民政府部门的行政首长和乡长、镇长或者街道办事处主任进行问责。实行省以下垂直领导体制的省人民政府部门可以参照本规定，对本系统所属行政机关的行政首长进行问责。这里需要注意的是行政主体与行政人之间的责任的划分。根据责任主体不同，行政责任可以分为行政主体的责任与行政人的责任。从理论上说，行政人以行政主体名义代表国家实行政权，它的行为效果由行政主体承受。行政主体对行政人的行为(即使是过错行为)承担连带责任，即先由行政主体出面对相对人承担责任，然后行政主体根据行政人的过错程度，追究其责任可向其行使求偿权。这就是当今世界各国行政法普遍确立的行政连带与求偿制度。我国行政诉讼法和国家赔偿法关于行政侵权赔偿责任的规定也充分体现了这一原则。根据行政连带与求偿制度确立的原则，行政人行为引起的行政责任有两种情况：在行政人本人有故意或重大过失的情况下，行政责任最终由行政人承担或由行政主体与行政人分担；在行政人本人无过错或仅有一般过失的情况下，行政责任最终由行政主体承担。但有的地方，行政人往往是不承担实际责任的。所谓不承担“实际责任”，是指以一纸自我检讨书代替实际的惩罚。这简直连封建法制下的“官当”也不如了。“官当”者，就是以官职的免除或降级(“贬官”)惩处为官者，比写一份检讨书要严厉得多、实际得多也有效得多。所以，厘清“问谁”的问题，是一个重要的前提。

第三是“问”什么，即“问”这一法律行为的具体内容是什么。根据海南的规定，要具体查问海南各级行政官员的决策失误、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情形。这些都是行政失责的表现。如果从行政责任的构成要件上看，则关注：其一，行为人是否已经构成行政违法及部分行政不当。行政责任是行政违法所引起的法律后果。因此，行政违法的构成及客观存在是追究有关行为行政责任的前提。行为人如未构成行政违法，行政责任便无从发生；对尚未构成行政违法的行为人追究其行政责任，其本身便是一种行政违法。其二，行为人的主观恶性程度。行为人的主观过错(故意或过失)是行政违法的构成要件，而不是行政责任的构成要件。行为人的主观恶性程度，如动机、目的、事后的态度等。承担行政责任的轻重与行为人主观恶性程度相关联。其三，行政违法的情节与后果。同类行政违法，情节不会完全相同；不同的行政违法侵害不同的行政管理关系，因而有不同的危害结果。违法行为的情节与后果不仅影响行政责任的轻重，而且有时直接决定行政责任的形式。如行政赔偿责任的承担，直接取决于财产权利实际损失这一后果。

第四是“问”后的处理，即关于法律责任的规定。根据海南的规定，当查出上述四类情形时，责任人将受到诫勉谈话、通报批评、责令作出检查、责令公开道歉、责令辞职、建议免职等6种方式的处分。这些处分确实较为具体。但是，过去常说的“上有政策、下有对策”，现在在某些地方已被“打法律擦边球”所取代，更有甚者，则被“人情官司”所取代。因此，依法实施行政问责，是一任重道远的大事，也是难事。

毫无疑问，海南的以上规定，体现的是法律面前人人平等的社会主义法治原则，体现的是民主的法律关系中必须贯彻职责对应、权利义务对等的原则。正因如此，这些规定受到了普遍的欢迎。“海风”所到之处，多有起而仿效，制定本涉及行政问责的法规、规章的。综观这些法规、规章并作比较，虽然其内容不同，详略有异，宽严不一，但都不约而同地指明：“行政”必有其“责”，因而必须负责，负责与否都必须接受问责，如果经不起一问就必须承受处分，轻则警告，重则免职。各地的诸如此类规定实行既久，可积累经验，经过修改而致圆满。全国各地如果都雷厉风行行政问责，当会对行政之清廉、公正、有效作出重大的贡献！

相关链接

用户名： 密码：

提示：**必须登录后才能留言**

标题：

内容：

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。