

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名  关键字

搜索>>

2010年  第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2008年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2007年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

## 美国行政问责制的特点及启示

作者/来源：熊哲文

笔者参加深圳市局级领导干部第六期“都市计划”培训班，在美国纽约州锡拉丘兹大学接受了为期一个月的《城市社会事务管理》专题培训。美国之行，让我更直观地感受到美国政府法治化、人性化的公共服务理念。美国采取扁平化的政府管理模式，建立了严格的问责制以确保政府及官员行政行为的合法性，保障公民的人身权利和财产权利不受侵犯，避免各种责任事故的发生，这给我留下了深刻的印象。

去年以来，我国不断发生重大安全事故和大规模群体性事件，如山西襄汾“9.8”尾矿库溃坝事故、深圳“9.20”特大火灾事故、河南登封“9.21”矿难、河北石家庄市的三鹿奶粉事件，“6.28”贵州瓮安和“7.19”云南孟连的大规模群体性事件等，给国家造成了巨大的政治影响，由此引发了系列官员问责风暴。表面来看，这些案件的发生大多与当地官员的失职渎职、滥用职权行为有关。从深层次来分析，是制度缺失带来的后果，与我们缺乏法治化和规范化的问责制有关。当前，深圳要落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的精神，推进珠江三角洲地区区域经济一体化，实现“一区四市”的战略目标，再创体制机制新优势，关键在于提升政府的执行力和法治化水平，着力构建法治政府与责任政府。故笔者通过对美国行政问责制的考证，提出构建深圳行政问责制的对策建议。

### 一、美国关于行政问责的制度安排

现代意义上的行政问责制源于西方20世纪80年代的新公共管理理论，在经历了长期的发展后，西方发达国家的行政问责已经形成了一整套比较完善的法律体系和运行机制。<sup>①</sup>国外对行政问责的经验主要体现在从法律制度上建立健全问责体制，尤其以美国的问责制度具有典型意义。美国的经验是法律制度优先，着力打造全过程、全方位、闭环式监督体系，不留空档。

#### （一）构建行政问责的法律制度体系

美国宪法、法律、州法令以及地方政府条例对政府及官员的责任都作了明确的规定。如美国宪法明确规定：“总统必须经常向国会提供关于联邦政府的信息，并且要对为什么否决国会所提出的议案陈述拒绝的理由。”“若因行为不当，被众议院弹劾或被参议院证明有罪，公共官员必须辞职。”美国国会在1978年通过的《政府道德法案》要求在立法、司法、行政三大系统建立财务公开制度，规定政府官员、国会议员和政府中某些雇员必须每年公开自己的财产状况，并且详细规定了对包括总统在内的高级政府官员所提出的指控进行调查的程序，便于公众监督，同时授权建立独立的机构——政府道德办公室。同时，《信息自由法》、《政府阳光法》、《政府绩效与结果法》、《政府伦理法》、《联邦咨询委员会法》、《揭发者保护法》等法律的先后颁布实施，为监督政府及官员提供了多种法律依据。

#### （二）行政问责的渠道畅通，救济充分

美国问责制度体系主要由司法问责、国会问责、政府内部问责、选民问责等四个方面构成，各具特色，形成了多层次、闭环式的监督系统。一是司法问责。美国问责制度的特色在于司法审查制度，该制度是对行政权进行监督的最有力的方式。其内容是指联邦最高法院对联邦行政机关及地方政府行使职权的行政行为进行违宪审查，凡是违反宪法的行政行为将被宣布无效，行政机关由此将承担相应的行政责任，从而对行政相对人的权利进行充分的救济。<sup>②</sup>二是国会问责。1787年美国宪法确立了弹劾制度，第2条第4项作了如下规定：“总统、副总统和合众国的所有文职官员，因叛国、贿赂或其他重罪和轻罪而受弹劾并被定罪时应予撤职。”弹劾对象包括总统、副总统、联邦最高法院法官等一切合众国的文职官员。确立了众议院有提起弹劾，参议院有审议弹劾之权力的两级弹劾程序。以“水门事件”和克林顿“性丑闻”案为代表的弹劾案件，都以判例的形式成为弹劾案件的有机组成部分，充实了弹劾听证会制度的内容。三是政府内部问责。美国有完善的政府监督体系和严格的问责制度，建立了由政府道德办公室、专职道德官、监察长办公室和功绩制保护委员会等部门组成的专门监督机构。在这些机构中，政府道德办公室和各政府部门中的专职道德官是发现并处理政府官员利益冲突问题的主要机构。政府道德办公室是根据1978年政府道德法成立的，负责指导各行政部门有关利益冲突的政策问题并解释道德法。其主要职责是制定行政系统内的行政伦理规则与政策，审查政府官员的财产申报表、提供相关咨询与培训等。同时，政府主要的部门和机构中都设有专职的道德官，专门负责审查和处理本部门中的利益冲突问题。所依据的法律是联邦制定的《公务员利益冲突行为道德规范》，十分具体，注重量化，可行性强，易于操作。道德官与政府道德办公室紧密合作，负责审查新任命的官员的财产申报表以及全体政府官员每年提交的财产申报表。1978年通过的《监察长法》授权在各行政机关内部设立监察长办公室，授予监察长独立调查权。其职责主要是为了调查和预防行政机构内部官员、承包商和担保人有关欺诈、浪费、滥用职权及其它违法违规

四是选民问责制度。主要是通过罢免机制的确立来依靠公民对政府及官员的监督,扩大公民的政治参与机会。关于罢免的法律依据主要根据宪法、法律及地方的宪章规定。公民通过提出罢免申请、征集支持者签名和罢免选举等程序来行使对政府官员的问责。

## 二、我国行政问责制的现状及面临的主要问题

汉密尔顿指出:“如果有人都是天使,就不需要任何政府了;如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”而实际上,政府及其公务员都不是天使。而且,由于他们掌握一定的行政权力,因而对其监督和控制就显得更为重要。行政问责,正是对行政权力进行监督和制约的关键一环。行政问责制又称行政责任追究制度,主要是指特定的问责主体通过一定的程序,针对行政机关及其公务员应当履行而没有履行相应的职责和义务的情况下,必须承担否定性后果的一种追究制度。推行行政问责制既是深化行政管理体制改革的重要内容,也是建设责任政府和服务型政府的必然要求。责任政府既是现代民主政治的基本理念,又是一种对政府公共管理进行民主控制的制度安排。作为民主政治的一种基本价值理念,政府必须回应社会和民众的要求并加以满足,必须切实履行职责,承担政治责任、行政责任、法律责任和道德责任。作为一种制度安排,必须建立健全政府的责任控制机制,强化对行政权力的制约和监督,防止滥用权力。

行政问责制在我国起步较晚。香港特别行政区于2002年7月1日实行“高官问责制”,是我国最早对行政问责立法并实施的地区。从国家的文件和政策来看,2001年4月21日出台了《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》;2002年中共中央颁布实施了《党政领导干部选拔任用条例》,其中对党政领导干部的免职、辞职和降职专门做出了规定;2004年中共中央办公厅印发了《党政领导干部辞职暂行规定》(中办发〔2004〕13号)对领导干部的辞职做出了详细的规定;2006年《公务员法》以及2007年《公务员行政处分条例》的颁布实施,使问责开始走向法治化。

近几年来,地方政府也开始用立法加快推进问责制的建立。自2003年8月国内首个政府行政问责的办法——《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》出台之后,2004年1月13日,天津市颁布了《天津市人民政府行政问责制暂行办法》,在其16条的条文中具体规定了行政问责的对象、行政问责的内容、行政问责的方式,以及行政复核等有关问题。2004年7月1日,《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》正式实施,将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”纳入了问责对象,将效能低下、执行不力、瞒报或虚报重大突发事件、盲目决策和在商务活动中不讲诚信等18种情形列为追究责任依据。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》。2005年11月,《成都市行政首长问责暂行办法》正式出台。2005年2月,《浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法(试行)》出台,将“效能革命”制度化。此外,深圳、河北、广西和甘肃等都出台行政问责的相关规定,全面启动了行政问责制,掀起了责任风暴,这昭示着我国政府改革在持续推进中,涉足了一个更加深入和现实的层面。

从行政问责的实施情况来看,根据可考资料,我国第一宗公开的“高官问责”应该发生于2001年的陕西省。省长程安东因陕西省一个月内连续发生3宗特重大事故,于当年5月被国务院宣布“行政记过处分”。后发端于2003年的非典期间,因隐瞒疫情或防治不力,时任卫生部部长的张文康、北京市市长孟学农两名省部级高官和上千名官员被查处。至于“引咎辞职”,作为中国的一个正式政治术语,始自2002年12月31日重庆市彭水县原副县长蒋成谷因其任内频发的恶性交通事故,向县人大常委会提呈的辞职申请。此后,又一名省部级高官、中石油总经理马富才,因四川开县井喷事故引咎辞职。

目前,行政问责制在我国的理论研究和实践探索才刚刚起步,比如行政问责由谁来启动、如何启动、责任如何分配、受责官员的复出等问题仍需进一步的制度设计和规范。存在的主要问题表现在以下几个方面:

权责不清。行政问责制的一个重要的政治基础,就是对每一个行政人员的权力与责任要有一个明确的划分,拥有清晰的责、权、利,合理地配置和划分行政权力。③目前由于行政职权的交叉重叠,无论定责还是问责,现有的这些制度规定远远难以厘清。

问责的范围太小。从世界各国的问责实践看,问责事由应该包括对行政职权的行使、行政效能、行政质量、政府形象等造成重大不良影响或可能造成潜在不良影响的行为。而我国问责的事由太窄,主要表现为一是行政问责一般锁定在人命关天的大事上,但对所谓涉及民生的“小事”却不问责。二是行政问责仅局限于安全事故领域,对其他领域应担负领导过失责任的官员问责不多。三是行政问责只是针对违法的行政行为,而很少针对不作为。四是问责只针对经济上的过失,而对其他领域的过失却不问责,例如用人腐败等问题。五是问责仅仅局限于执行环节而很少问责决策和监督环节。

以同体问责为主,异体问责缺失。根据世界各国问责制的实践,问责制既需要同体问责,也需要异体问责,而关键在于异体问责。异体问责是一种更有效、更符合民主要求的问责方式,离开异体问责的行政问责制,是苍白无力、缺乏持续性的。我国异体问责的主体缺位主要表现为一是人大问责的缺位。在实践中,由于人大对政府及其官员的责任追究缺乏具体规范和操作程序,人大往往是政府进行问责后才介入,属于事后问责。二是公民问责缺位。我国法律中尚未建立完备的公民问责的途径,对公民的知情权和话语权尊重不够,在一定程度上限制了公民对政府权力的问责。

问责的责任形式不全。一般认为,完整的责任形式体系应该包括行政责任、道德责任、法律责任、政治责任四种。④但在我国目前实践中,责任的追究和责任主体对责任的承担形式是不完全的。特别是对法律责任的承担远远不够。不少地方党政机关出于淡化事件影响的考虑,对责任官员有所偏袒,只注重追究责任官员的行政责任,而回避追究官员的法律责任。导致某些官员采取“割发代首”的方法,以辞职来逃避法律责任的追究。实际上,如果给国家和人民生命财产造成了重大损失,这些官员不但应该承担行政责任,更应该承担刑事法律责任。同时,追究责任的依据主要根据上级领导的意图进行,随意性比较大,追究直接负责的多,追究领导层间接责任的少,对一把手追究责任的就更少,不少人充当了“替罪羊”。

相关法制及程序不完善。虽然国务院2007年4月22日发布的《行政机关公务员处分条例》，对公务员违法违纪行为导致人民生命财产或国家利益、公共利益损失问责的各种事由、责任形式和问责程序进行了较为详细的规定；《刑法》、《刑事诉讼法》则对公务员滥用职权、玩忽职守等渎职犯罪问责的标准、程序进行了规范，有较好的追责效果。但从全国范围来说，立法的滞后表现为我国还没有一部专门关于行政问责的统一法律；从地方角度来看，立法的滞后还表现为我国现有的专门行政问责的立法形式只是地方政府规章而不是法规，效力层次不高。更重要的是，我国绝大多数的地方政府还没有制定行政问责规章，不能适应行政问责的法治需要。同时，有关问责的规定不够具体、科学，许多条文比较笼统、抽象。例如，关于问责事由的规定，对于“重大损失”、“重大事故”，对引咎辞职中的“咎”的性质和轻重的程度，都没有统一、具体和明确的界定。<sup>⑤</sup>

### 三、完善深圳行政问责制的对策建议

#### （一）深圳市推行行政问责制的基本情况

自2001年以来，深圳市在推行行政问责制、提高行政执行力方面作了一系列大胆尝试，行政问责制初步形成体系，问责工作逐步规范化。2006~2007年，在“责任风暴”中，深圳全市共追究294人的行政责任。<sup>⑥</sup>深圳市还探索开展政府绩效评估，实施责任考核。监察部门制定了全市行政审批绩效评估量化标准，每个月对239项行政许可和197项非行政许可审批的实施情况进行评估排名，并对外公布测评结果。此外，深圳市还建立了行政监督沟通协作机制。通过制定专门的行政监督联席会议规则，建立了监察、财政、人事、审计、法制及政务监督部门参加的联席会议制度。主要特点有：

一是建立行政过错责任追究制度及程序。2001年制定了《深圳市行政机关工作人员行政过错责任追究暂行办法》，详细列出了行政审批、行政收费等行政行为中过错行为的63种表现，提出了6种责任追究方式，首次明确了行政过错必须进行问责。2002年起先后制定了《深圳市行政效能监察工作暂行规定》、《深圳市监察局处理行政效能投诉暂行办法》等规章，明确了行政过错投诉的受理范围、办理方式和程序等，建立了行政问责的程序性规范。

二是形成了比较完善的行政责任体系。2005年，深圳市先后颁布了《关于在全市掀起“责任风暴”实施“治庸计划”加强执行力建设的决定》、《关于健全行政责任体系加强行政执行力建设的实施意见》等“1+6”文件。“1+6”文件是深圳市加强政府行政执行力和廉政建设的一次重大体制机制创新。其中，有3份文件是关于责任追究的具体办法，行政首长问责制、行政许可责任追究、训诫制度和警醒教育等制度都属首次建立。2006年，深圳市提高政府部门执行力又有新举措，在公安、交通、环保、食品药品监督、城管等五个与人民生活息息相关的部门，首推部门责任白皮书制度，接受社会和媒体监督。为完善责任追究方式，2007年《深圳市政府部门责任检讨及失职道歉暂行办法》出台，试行政府部门及公务员失职渎职公开道歉制度。同时，道歉不会代替对有过错的行政机关和公务员的问责处理。

#### （二）推进深圳行政问责的法治化进程

目前，深圳要借鉴美国等发达国家在行政问责中重视法律制度建设和监督机制建设，将行政问责纳入法治轨道的做法，进一步解放思想，推进深圳行政问责的法治化。

首先，加快行政问责的立法步伐，构筑监督问责的法治保障。行政问责的立法总体滞后是我国目前存在的根本问题。国家虽然有相关的法规和条例出台，各地政府也制定了一系列的行政问责的政府规章和规定等，但总体上缺乏统一的标准和规范。深圳应该充分利用经济特区立法权，在现有的问责制基础上，率先制定一部地方性法规——《行政问责条例》，把行政问责纳入法治化的轨道。其内容主要包括两个方面：一是按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则，规范行政问责的主体及其权限，解决谁来问责、谁来监督的问题；规范行政问责的客体及其职责，明确责任种类及责任追究方式；规范行政问责的事由和情形，明确哪些行为应当问责、哪些行为可以免责；规范行政问责的程序，如提案、立案、调查、申辩、审议、决定、复议、申诉等，实现行政问责的规范化和制度化。<sup>⑦</sup>二是要逐步扩大和规范问责的内容。依法、依规追究失职渎职责任、用人失误失察责任、道德诚信责任、政治不良影响责任、查究不力责任、妨碍查究责任、效能低下责任、教育不力责任、督查不力责任等。要坚持遵循公开透明的原则，并对问责处理的结果充分说明理由。公开的内容应当包括：官员职权的依据、具体事件的情况材料、监察的过程以及最终决定。使行政问责制成为覆盖行政管理与服务各个环节的严密体系。唯有如此，才能让公众信服，对于官员也能彰显公平。

其次，深圳市人大和人大常委会应成为最主要的问责机关，加大对行政官员的问责力度。一是改革和完善人大的质询、审议、罢免、撤职、免职制度。<sup>⑧</sup>根据《宪法》、《监督法》等法律的规定，各级人大及其常委会、人大代表依照法定的方式和程序完全可以提起对相关行政官员的罢免案，决定撤销它任命的相关官员。二是人大常委会可以针对一些重特大安全事故、群体性事件组织专门的调查委员会。由立法机关针对特定问题组成调查委员会进行全面的调查，既符合《宪法》、《监督法》等法律的要求，也增强了人大监督的刚性，有助于问题从根本上获得解决。从最近的问责风暴来看，官员的问责都是由各级党委建议人大进行罢免的，人大主动进行罢免的情况几乎没有。三是对有关安全生产和监管方面的法律、法规的实施情况组织执法检查。根据《监督法》的相关规定，各级人民代表大会常务委员会可以每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地对有关法律、法规实施情况组织执法检查，提出执法中存在的问题和改进执法工作的建议，对所检查的法律、法规实施情况进行评价，可以大大降低责任事故发生的风险。

再次，建立健全深圳政府责任体系，实行政府责任的法定化。政府责任，包括政治责任、行政责任、法律责任和道德责任；责任主体，包括各级行政机关、行政首长和一般公务员。在全面落实《深圳市法治政府建设指标体系（试行）》的基础上，建立健全适应各类责任主体的政府责任体系，推进行政责任的法治化与规范

化。进一步明确市区政府在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等方面的主要职责，明确政府各部门的职责分工，界定行政首长及相关人员的政治责任、行政责任和法律责任，形成完整的责任链条。建立健全岗位责任制，使每一项职能、任务和工作真正落到实处。同时，行政问责制要解决的问题必须针对性强，围绕政府中心工作进行问责，以上一级党政组织作为主要问责主体，以下一级行政官员为问责对象，以突发公共事件引发的失职责任为主要问责内容，促进科学发展，构建和谐深圳。

最后，要把行政问责与依法行政有机结合起来。把行政问责制纳入依法行政的范畴通盘考虑，要与宪法、国务院组织法的规定相衔接并有所区别；要进一步明确行政执法权限，减少行政执法层级，完善执法程序，提高执法水平。同时，依靠制度建设的外力推动。一是建立公民问责制度，确立公民问责的主体地位，保障公民的知情权、参与权、表达权与监督权，这是扩大公民有序政治参与的重要途径；二是发挥舆论问责的作用，建立日常的媒体问责制，坚持预防与问责相结合，树立起责任政府、法治政府、透明政府的公信力。

总之，深圳要率先在全国实现建设法治政府、责任政府的目标，必须进一步转变政府职能，强化领导干部的依法行政意识；必须充分发挥行政问责制的作用，增强问责程序的透明度，提高问责制的权威性和震慑力，由人治型问责过渡到法治型问责，由风暴型问责转向制度型问责，进而使深圳的行政问责制走向科学与法治。

#### 注释：

- ①戴维·奥斯本（美国）著：《改革政府》，2006年版。
- ②周亚越著：《行政问责制比较研究》，中国检察出版社2008年6月版。
- ③薛瑞汉：《我国行政问责制存在的主要问题》，《国家行政学院学报》2007年第3期。
- ④薄贵利、李登峰：《积极推行行政问责，促进政府管理创新》，新华网，2006年11月27日。
- ⑤⑦刘国军：《完善地方政府行政问责体系建设的建议》，人民网，2006年3月22日。
- ⑥赵欣宇：《深圳治理干部，庸官294人被问责》，新华网，2007年6月11日。
- ⑧姜明安：《法治政府与问责制》，《法制日报》，2008年10月12日。

（作者：深圳市委党校法学部副主任、研究员）