

论政府执行力与行政问责制

蔡子君

(厦门大学 公共事务学院公共管理系 福建 厦门 361005)

摘要: 建立健全行政问责制,是提高政府执行力的关键和重要环节。完善的行政问责制有助于新型政府的建立、行政效率的提高、行政人才的造就、行政理念的优化和责任法律的完善。我国行政问责制的实施过程中还存在着行政问责法律不完善、制度不健全、文化不配套、信息不公开和公民参与不积极等问题。要将行政问责制放入提升政府执行力的视野中对其进行优化。

关键词: 政府执行力;行政问责制

中图分类号: D693.6 文献标识码: A 文章编号: 1672-5557(2010)04-0105-03

政府为有效地管理国家和社会事务,必须针对现实生活中的重大问题制定政策方案,而这些政策的实施,必须依靠有效的执行。但在政策执行的过程中,会因复杂的原因而出现诸如错误执行或低效执行等违背政府责任、损害公共利益的行为,这就需提升政府的执行力。借鉴西方发达国家的政府工作实践可以发现,对行政权力的监督是提高政府执行力的关键,而行政问责则是对行政权力进行监督的重要方式。因此,建立健全行政问责制,是提高政府执行力的关键和重要环节。

一、政府执行力与行政问责制的内涵

(一) 政府执行力的内涵

温家宝总理在 2006 年十届人大四次会议上的《政府工作报告》中提出,要加快推进行政管理体制改革,建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。这是政府执行力概念第一次写进《政府工作报告》,也标志着政府执行力建设被正式纳入国家治理范围。政府执行力在不同的学科有不同的含义。从行政管理学的角度看,政府执行力可分为广义和狭义两方面理解^[1]: 广义的政府执行力是指政府为达到既定目标,通过贯彻实施党的路线方针政策、法律法规、决策、战略计划等行为,对各种资源进行使用、调度和控制,有效处理政府日常事务所表现出来的内在能力和效力。狭义的政府执行力是指各级政府决策、执行决策、监督决策执行所表现出来的行动、操作和实现能力及效力。

(二) 行政问责制的内涵

20 世纪 80 年代以来,在全球新公共管理运动改革的浪潮下,强化政府官员的责任,建设责任政府,已成为世界各国政府改革的趋势之一。行政问责制在我国起步较晚,2003 年的“非典危机”才将行政问责制逐步引入公众视野。从此,中

央和地方政府对建立行政问责制进行了积极有效的探索,颁布了一系列中央性和地方性的法规、条例、报告、规定、纲要、文件等。行政问责制是指特定的问责主体,针对各级政府及其公务员承担的职责和义务的履行情况而实施的,并要求其承担否定性后果的一种责任追究制度。其体系包含问责主体、问责客体、问责内容、问责程序和问责后果这五个方面。行政问责制的本质在于对公共权力进行监督和责任追究,以明确的指向、刚性的措施、有效的手段、快速的反应来监督和约束政府的权力,确保领导干部和公务员依法办事。^[2]

二、政府执行力与行政问责制的关系

现阶段,我国的政府执行中存在着诸如执行失职、滥权、低效等问题,政府执行力有待提高。提高政府执行力,需要综合治理。而建立健全行政问责制,是推进行政管理体制改革的进一步转变政府职能,提高政府执行力的关键和重要环节。因此,完善行政问责制,对于提高我国政府执行力而言具有重要意义:

(一) 完善行政问责制有助于建设新型政府

所谓新型政府,应该是合服务政府、法治政府、责任政府、廉洁政府和效能政府为一的政府。建立健全行政问责制,有利于进一步转变政府职能,有利于“阳光行政”的实现,有利于建立政府在公众心目中的良好形象,有利于民主政治的发展和政治文明建设的推进,是深化行政管理体制改革的重要内容,提高政府执行力和公信力的基本途径,是建设新型政府的必然要求。

(二) 完善行政问责制有助于提高行政效率

实行政问责制,通过对行政权力的约束,减少政府行政人员的权力寻租和官僚主义现象,从而降低行政成本,提高行政效率。行政问责制将行政问责内化为政府执行力的

作者简介: 蔡子君(1987-),女,广东揭阳人,厦门大学硕士研究生,研究方向:公共人力资源管理与绩效管理。

动力机制,提高党的执政能力。

(三) 完善行政问责制有助于造就行政人才

问责蕴涵着责任理念,实施问责制,必然要求政府树立向公众负责的行政理念。这种理念会内化为公务员的内心信念,形成良好的行政品质,提高责任意识。问责制将给行政人员的施政理念带来巨大冲击,使其履行全心全意为人民服务的宗旨。而对问题官员的问责,则有利于促进干部转变作风,优化国家公务员队伍。

(四) 完善行政问责制有助于优化行政理念

行政问责制的实施,有利于打破传统为官之道,构建勤政、廉政、优政的行政文化理念,形成“为官必须做事,做事必须负责,权力责任对等,奖励处罚并重”的行政理念。

(五) 完善行政问责制有助于完善责任法律

实行政治问责制的重大意义,既在于防患于未然,也在于惩前毖后。惩罚、处分只是行政问责的手段,而防患、预防才是行政问责的目的。行政问责制的实施,是我们在当今时代,建设民主政治和政治文明,实现“科学执政、民主执政、依法执政”的最好的制度载体。

三、行政问责制执行中存在的问题

作为提高政府执行力关键和重要环节的行政问责制,在我国的实施过程中,还存在着一些问题亟待解决,主要表现在五个方面:

(一) 行政问责法律不完善

在我国,行政问责制缺乏法律体系和制度保障,行政问责制法制建设滞后,主要表现在:第一,就全国范围来看,对于行政问责制,我国缺乏正式的全国性的法律法规;第二,各级地方政府出台了一系列行政问责制的相关规章制度,但这些规章制度效力不高,适用范围不大,法律位阶低,缺乏权威性;第三,在已出台的相关文件中,对行政问责的主体、客体、内容、程序、后果等规范不明确,实践操作性不强,且各地制定的法规文件对问责体系规范方面出现了不相同现象,缺乏统一性和严肃性,导致实际执行存在障碍。

(二) 行政问责体系不健全

1. 问责主体缺位。与行政问责制的形式^①相对应^[3],行政问责制的问责主体应当包括同体问责主体和异体问责主体^②两个组成部分^[4]。我国当前的行政问责制还是局限于同体问责。国家出台的法律法规、规则制度也多为同体问责提供依据。制度法规中异体问责缺失直接导致异体问责“无法可依”,因而使异体问责主体的监督在实际操作中变得困难起来。

2. 问责客体不明。行政问责的关键是如何确定问责客体。关于问责客体我国现阶段也没有明文规定,实践中还是

以行政首长为问责客体为主。我国行政问责制中问责客体不明主要表现在^[5]:党政之间、党政兼职之间、正副职之间、各层级之间的事前责任如何界定,事后该问谁的责尚无法政策依据;不同层级的官员之间该问谁的责,问责层级如何确定还不规范;被问责官员的出路缺乏法律规制,是永不续用,还是规定再用的时间和条件,目前还没有相关规定可以遵循。

3. 问责内容狭窄。行政问责制作为一项法律制度,其问责内容应当涵盖不履行法定职责和不正确履行法定职责这两种情况。而在我国,行政问责制度中重行政问责,轻法律问责;重内部问责,轻外部问责;重执行问责,轻决策问责;重事故问责,轻日常问责;重应对问责,轻预防问责;重形式问责,轻结果问责等现象还很突出。^[6]问责内容上的过于狭窄,使得问责制只能在一定范围内发挥有限的作用,不能全方位地约束行政权力。

4. 问责程序失范。当前的问责之所以被称作“问责风暴”,除喻其严厉、果敢、迅猛之外,还反映了问责程序的不规范。首先表现在我国带有“人情味式”的情感化责任追究和处罚方式还占很大比例,使得行政问责的执行表现出很大的随意性;其次是我国目前的问责制还仅限于事后追究,事前防范还未正式引入问责程序;三是责任认定不规范,在什么情况下应受到何种责任追究,并没有明确规定;四是即使是对已经发生的失职行为的问责,具体程序也无章可循。

5. 问责后果不详。我国现行的法律法规中没有规定问责期限,即行政官员被问责后承担责任的持续时间,对问责后果,即政府及其公务员承担相应的责任、承担责任的主要方式也没有做出明确规定。没有细化的问责后果,所谓“引咎辞职”就很可能演化成息民愤、暂避风头的“作秀”,在风头之后官员悄然“复出”的现象比比皆是,损害了公众对政府的信任。

(三) 行政问责文化不配套

1. 封建思想浓厚。“官本位”思想是中国两千年封建社会等级制度和官员特权制度影响下的一个产物。它集中表现为“权力至上”的观念,严重地破坏了社会的民主氛围,一方面导致官僚主义思想膨胀,另一方面,权力至上伴随着的是公仆意识与服务意识不断弱化。“官本位”思想的长期存在,使得很多官员思想深处依旧认为“官主民仆”、“官贵民贱”,造成官员没有问责的习惯。

2. 责任意识淡薄。受“官本位”思想影响,我国政府官员的责任意识缺失,主要表现在:第一,在权与责的问题上,重视权,而忽视责。在出现问题后,官员所想的往往不是如何

① 按照一般的划分,行政问责制度包括同体问责和异体问责。同体问责是指执政党系统对其党员干部的问责,或者行政系统对其行政干部的问责;异体问责的内容主要是五大涉案主体之间的问责制,包括人大代表对政府的问责制、民主党派对执政党的问责制、民主党派对政府的问责制、新闻媒体对执政党和政府的问责制、法院对执政党组织和政府的问责制。

② 在我国同体问责主体主要包括行政机构内部的监督机构,主要是纪检部门、监察部门、审计部门等;异体问责主体主要包括人大代表、民主党派、新闻媒体、法院、公民等的问责。

承担责任,而是如何推诿责任;第二,重视对上负责,而忽视对下负责,对群众的问题漠不关心,全然忘记为人民服务的宗旨;第三,政府官员自责意识淡薄;第四,“无过便是功”的观念盛行。许多官员认为,只要没有犯错误,就是最大的成就,导致其凡事随大流,不去创新,消极行政。

3. 道德自律弱化。目前,我国的行政问责主要是同体问责,是来自行政机关内部的问责,实际上是问题曝光以后,上级组织进行问责。虽然我国一直有批评与自我批评的传统作风,但将其实践的官员不多,导致官员缺乏自省,没有产生行政自责的道德意识。而真正的问责,既来自于制度的硬性规定,也来自于民众与舆论的软压力,更来自于官员的道德自觉。

4. 民主意识缺乏。在我国,人治大于法治的现象还相当普遍,民主法制意识淡薄,主要表现在:各级政府都不同程度存在着地方或部门各自为政,多从自身利益出发,而忽略了人民群众的根本利益;公务员素质参差不齐,政治、文化和法律水平还有待提高;人民群众的公民民主意识不强,民主、法制、监督意识也依然有限。

(四) 行政问责信息不公开

政府信息公开是指行政机关通过一定的方式、途径公开有利于公众实现其权利的以一定形式记录、保存的信息并允许公众依法利用各级政府部门所控制的信息。在我国行政问责制的实施过程中,对于官员的问责过程、再启用等方面的信息都是不公开、不透明的。信息的不公开会侵害公众的知情权,致使公民对政府产生信任危机;导致行政问责信息缺失,问责范围狭窄;导致政府部门信息成本增加,问责效果不佳。^[7]

(五) 公众参与问责不积极

首先,公众长期以来形成的普遍服从心理和政治冷漠心理成为一种文化障碍,使其害怕对政府进行问责,或者根本没有问责的意识,导致公众缺乏对行政活动的广泛参与和有效监督。其次,因为信息不公开,导致公民无法获得知情权,公民不了解行政机关及其人员的行为,监督和问责也就无从谈及。再次,我国现有的行政问责体系对公民行政问责没有系统化的制度安排,公民行政问责的途径和程序非常缺乏。现今我国公民行政问责主要是通过行政法律诉讼和公民上访的形式进行,行政问责的成本很高。

四、政府执行力视角下行政问责制的优化

现阶段,要进行行政管理体制改革,转变政府职能,构建责任政府,提升政府执行力,就必须引导行政问责走出困境,建立一整套公正透明、程序合法的行政问责制度体系。在提升政府执行力的视野下,对行政问责制的优化,可以从以下五个方面入手:

(一) 建立健全行政问责法律体系

为了使行政问责制成为一种长效机制,真正发挥其应有的作用,就必须使行政问责真正走上法制化道路。首先,在整合现有的法律、法规、条例、政策、纲要等的基础上制定一

部全国统一的行政问责法律,界定问责主体,规范问责客体,厘清问责内容,完善问责程序等,明晰问责后果,真正使行政问责有法可依、有章可循。其次,建立健全行政问责制的配套法律法规,消除相互抵触的条款规定,弥补体制漏洞和法律缺陷;再次,建立行政问责救济制度和引咎辞职官员的跟踪机制。

(二) 建立完善行政问责制度体系

行政问责是一项系统工程。建立健全行政问责体系,必须从以下五个方面入手^[8]:在问责主体方面,要在同体问责的基础上,大力发挥异体问责的作用;在问责客体方面,明确责任客体,建立完善的职位分类制度,加强行政人员的责任意识;在问责内容方面,尽快建立一套相对细致、完备的事由标准,以规范的形式予以表达,杜绝行政问责的随意性和不彻底性;在问责程序方面,以全国性法律的形式规范问责程序,首先明确规范问责主体、客体及内容,再进一步完善行政问责的程序、步骤,做到问责的制度化、程序化、规范化;在问责后果方面,明确规范问责期限和后果。

(三) 建立培育新型行政问责文化

新型行政问责文化,应该是全社会共同参与的行政问责文化,应该是民主法治的行政问责文化,应该是重视官员自身道德操守的行政问责文化^[9]。在我国,要培养和建立新型的行政问责文化需要经历一个长期发展的过程。首先,应该着眼于以正确的思想理念引导新型行政问责文化,强化公共行政人员的责任意识、“民本”思想及民主法治意识;其次,要以健全的法规制度创新培育行政问责文化,提升公共行政人员的道德自律和官德建设,实现制度约束与道德自律的有机统一;再次,以深入的问责教育塑造新型行政问责文化,强化行政官员的自责意识;最后,以加强政治文化建设为契机,大力提升行政问责意识,为行政问责制的全面推行提供广泛而深厚的问责文化伦理内涵。

(四) 建立行政问责信息公开制度

完善的政府信息公开制度是有效践行行政问责的前提,是提高公众参与问责制度的重要信息保障。建立行政问责信息公开制度,不仅要信息透明化,操作也要透明化,要公开问责事由、问责机构、参与人员、问责过程、问责结果等具体问责流程。现阶段,我国应推进信息公开方面的立法工作,建立并完善信息公开制度,加强信息公开渠道的建设,把政府及官员置于公众监督之下,规范政府的信息披露行为,保障公民的知情权,增强政府管理信息资源的能力,推动“阳光政府”的建设进程。

(五) 建立行政问责公民参与机制

首先,政府权责合理配置和信息公开是公民行政问责的前提;其次,完善人民代表大会制度是扩大公民有序政治参与的基本制度保证;第三,培育公民的问责意识,将公民参与政府问责制度化;第四,拓宽公民参与问责的政治途径,积极引导公民参与政治的热情;第五,听证制度是我国公民政治参与的直接渠道之一,必须继续改进听证会(下转第130页)

群体效应。因此,同龄人、身边人的相互学习、相互影响在德育中都具有十分重要的作用。德育工作者要有意识地在大学生中培育一种浓厚的自我教育氛围,让每个人都能从自我做起,从自己先找原因,而不是“宽于责己、严于责人”。在这种积极健康的氛围中,绝大多数大学生都会有意识地控制和改正自己不良的行为,从而进一步培养和提高大学生的自我教育能力。

总之,在以生为本、充分尊重大学生主体性的思想政治教育过程中,德育工作者要特别注重加强大学生自我教育能力的培养。高校德育工作者要切实转变教育观念,积极探索培养大学生自我教育能力的途径和方法,并在实践中创造条件,有针对性地引导、教育大学生进行自我教育。只有这样,

才能不断增强思想政治教育的针对性和实效性,确保大学生思想政治教育目标的实现,为社会主义事业培养合格建设者和可靠接班人。

参考文献:

- [1] 杨移贻,张祥云,许建领.问题及其出路[M].北京:中央文献出版社,2000.292-293,300-301.
- [2] 曹群.论高校德育的自我教育[J].深圳大学学报(人文社科版),2001(5).

(责任编辑:沈五)

(上接第107页)制度;第六,信访制度是我国公民进行利益维护和救助的补充手段,必须健全信访制度。

结语

提高政府执行力,是一项综合治理工程,有效的行政问责制度是关键。我国从2003年开始积极探索建立行政问责制,取得了一些成就。但行政问责制在我国的实施过程中仍然存在着诸多不足之处,必须将其放在提高政府执行力的视野下进行完善和优化,进一步推动行政问责制的科学化、规范化、法制化。完善的行政问责制,必将推进责任政府的建立,提升我国政府的执行力,从而实现真正意义上的善治。

参考文献:

- [1] 章婧露.政府执行力要素浅析——就如何提高政府执行力的思考[J].科技创新导报,2009(4):223.
- [2] 高小平.深入研究行政问责制,切实提高政府执行力[J].中国行政管理,2007(8):6.
- [3] 宋功德.行政责任制的结构性缺陷及其调整[J].中国行政管理,2007(2):14.
- [4] 黄静.行政问责制中传媒监督作用的探讨[J].武汉船舶职业技术学院学报,2008(6):76.
- [5] 刘厚金.我国行政问责制的多维困境及其路径选择[J].

学术论坛,2005(11):42.

- [6] 王郢强,靳江好,赫郑飞.健全行政问责制,提高政府执行力——“行政问责制与政府执行力”研讨会综述[J].中国行政管理,2007(9):93.
- [7] 谢之杰.论我国行政问责制度的完善——基于政府信息公开的视角[J].金卡工程·经济与法,2009(9):160.
- [8] 余望成,刘红南.行政问责制:由来、困惑与出路初探[J].湖南科技学院学报,2005(6):35.
- [9] 胡伟,刘超.新型行政问责文化的构建[J].天水行政学院学报,2005(4):40.
- [10] 陈振明主编.公共政策学——政策分析的理论、方法和技术[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [11] 蒋劲松.责任政府新论[M].北京:社会科学文献出版社,2005.
- [12] 徐珂.政府执行力[M].北京:新华出版社,2007.
- [13] 李海峰.当前我国行政问责研究综述[A].公共管理,2007,9.
- [14] 刘仕博.行政问责制与政府执行力研究[D].厦门大学硕士学位论文,2008.

(责任编辑:黎芳)