

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.01.008

行政决策责任追究外部监督强化研究^{*}

王仰文

(西南政法大学 行政法学院,重庆 401120)

摘要:在建立责任追究机制的过程中,不是单纯地要解决维护政府形象的问题,而是要从制度和实践上进一步完善社会对政府及其官员履职尽责的民主监督。只有建立有效的权力运行监督制约机制,才能防止权力滥用,减少决策失误问题发生。在外部监督管理中,需要规范政党权力运行的监督机制、强化人大为主的异体监督制度、增强司法监督政府的力度效果、畅通社会舆论监督的有效渠道。

关键词:行政决策;责任追究;监督制度;监督强化

中图分类号:D523.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)01-0048-04

综观当前地方政府决策失误的背后,不乏决策者责任意识淡薄,责任主体不明确,责任归属不清晰,责任追究制度不健全等问题,但决策系统的监督不力,尤其是作为外部监督机制的政党、人大、司法、社会公众等在履行政府决策监督职能上的弱化,是导致当前地方政府行政决策失误难以杜绝的一个重要原因。因此,深入研究与持续强化行政决策责任追究监督机制,探寻外部监督的强化路径具有极强的实践指导意义。

一、规范政党权力运行的监督机制

中国共产党作为国家的领导党、执政党,是中国政治体系中的第一决策力量,党的路线、方针、政策直接关系到政府、人大的决策。正是由于这一点,中国共产党对人大、政府的监督的最大意义就是监督党的路线、方针、政策是否正确,是否得到了实施。在具体监督过程中,这种中国特色和

中国气派的社会主义新型政党就是通过党管干部的组织原则来实现的。除党委部门外,在中国,各级公共权力行使者80%以上都是共产党员,并在党的各级领导班子中担任一定的职务。因此,中国特色的行政权力运作监督机制的健全,很大程度上是构建与完善对党组织及党员干部的权力运行监督机制问题。

在行政决策过程中,党是重大问题的决策者,决策成败事关大局,甚至影响到一个地区、一个行业的兴衰,直接关系到众多群众的利益。行政首长固然应当为其分管的决策失误承担主要责任,但在党内各级党组织基于其拥有的重大问题决策权,其所在领导班子同样负有不可推卸的责任。从党的历史上看,“虽有领导班子集体受处分甚至被解散的先例,但因决策失误而被追究责任却很罕见,这是导致权力没有边界而责任有限的原

* [收稿日期]2013-09-03

[基金项目]山东省高校哲学社会科学基金项目(J09WK12)

[作者简介]王仰文(1974—),男,山东聊城人;苏州大学法学博士,复旦大学政治学博士后,西南政法大学行政法学院副教授,宪法与行政法专业硕士研究生导师,主要从事行政法学、公共政策研究。

因之一,也是导致政绩工程形象工程难以遏制的原因之一。”^[1] 尽管,在干部选拔任用问题上,党建立了追究用人失察、失误的责任制。但是,在实践中,某些腐败分子边腐败边升迁的事例表明,这一责任制还不健全。在这种意义上,对于中国共产党这样的执政党,规范重大决策的政党权力运行监督机制尤为重要。

规范和改善重大决策的政党权力运行监督机制既具有现实重要意义,也源于从严治党的法定依据。“文化大革命”中,林彪、江青反革命集团肆意践踏宪法和法律,整个社会处于没有法制的混乱状态,给全国人民带来了一场巨大的灾难。痛定思痛,1982年召开的中共十二大,在总结“文化大革命”教训的基础上,中国共产党提出了“党必须在宪法和法律的范围内活动”的重要原则,并通过党章规定和法律规定使这一原则成为制度化的成果。这不仅符合国家和人民的利益,而且和我们党的“立党为公、执政为民”的理念也是相一致的。但是,从政党权力监督机制看,还有必要从以下方面进行强化:

第一,积极明确党政权力的运行界限。中国共产党作为我国的执政党,具有完整、系统的管理体制,使我国客观上存在两个公共管理系统,一是,国家公共管理系统,主要由人大、政府和司法机关组成;二是,执政党公共管理系统。两个公共管理系统的并存,具有客观必然性。但是,不应回避党委和政府联合作出决策的情况。健全与完善行政决策及其责任追究制度,要进一步改革和完善党政运作机制,调整党政关系,区分党与政府、人大的决策范围,在党组织无法承担责任的事项面前,不能滥用权力,应明确党的权力是有边界的。在不能行使行政权力的领域,党可以通过非权力的方式发挥政治影响力、发挥引导作用。

第二,严格避免以党代政、以党代法。实践中“党委领导,政府负责”体制明显地使权责不一致。党委领导说明党委有权,但是,党委却不负责任,责任是由政府来负的;而政府是负责任的,但政府却没有权力,政府是受命于同级党委。这就出现了权责不一的责权倒挂现象。因此,执政活动中,要本着对人民负责的精神,强化自我约束意识,摒弃权力无限和权大于法的观念,切实避免靠党治国、由党代政、以党代法的现象,切实防止政党

意志高于国家法律、政党机构包办一切行政决策事务的倾向,不能随意扩大管辖事务的范围和处理事务的权限,并要对自己的失信、失当、失误行为,承担起相应的法律责任。当然,党的权力介入行政决策的方式与深度需要进一步思考与研究。

二、强化人大为主的异体监督制度

从决策责任追究实践来看,行政决策的责任追究现在更多的是体制内循环,主要是上级对下级的监督,这种同体监督显然没有引入人大、政协或者媒体、舆论、民意后的异体监督更为有力、有效。因此,有必要持续强化人大为主的行政决策尤其是责任追究环节的异体监督制度。

第一,理顺人大、党委、政府之间的关系。行政决策责任追究的实践困难之一就是行政决策责任追究范围的模糊性困境,这种困境源于党委、人大与政府彼此之间重大决策范围的交错与纠葛。因此,有必要进一步理顺党委、政府和人大之间的职能关系,职权范围,始终坚持党的领导和政令统一,努力形成党正确领导,政府科学行政,人大有效监督的合理权力与责任关系。

第二,激活创新人大监督方式。在推进行政决策责任追究法治化的过程中,各级人大要强化法律监督意识,克服监督中存在的怕得罪人,怕造成争权争位的不良影响等种种思想障碍,增强依法监督的积极性、主动性。要充分利用听取和审议政府工作报告或专题工作报告,开展执法检查、工作评议和述职评议等法律监督形式,并不断创新监督形式,更好地发挥监督职能,有效地促进行政决策责任追究的规范化、程序化、法治化。^[2]

第三,要重点用好人大的质询权的监督形式。质询权是宪法和法律赋予人大的一项基本权利,是人大对行政权、审判权和检察权的重要监督方式。质询权运用得当,有助于强化人大的监督职能,树立人大的权威,对于增强质询对象的责任感,督促质询对象依法行使国家权力,促进国家机关及其工作人员依法行政、公正司法,更好地履职,能够起到好的监督作用。但是,这样一种宪法性的监督权力,“在实践中,质询权很少得到运用”^[3]，“质询权不能被推行,制度缺陷是关键。”^[4] 在法律制度上,质询权行使的范围法律还没有作出明确规定。为了更好地行使质询权,应

该在人大常委会议事规则里,对质询主体、质询时间、质询对象、内容及质询操作程序作出更详尽的规定,从技术上完善相关质询制度,推动质询制度实施的常态化和规范化。

三、增强司法监督政府的力度效果

推进依法行政,建设法治政府是一个宏伟的目标,司法监督是依法行政最根本的保障。我们现在对司法,对法院独立审判权寄予厚望,希望法院独立、强大,起到监督政府机关依法行使职权的作用。事实上,由于没有明确的行政决策责任追究标准方面的法律法规规定,又没有责任权利相统一的责任追究监督主体,大量的行政决策责任追究已经在行政系统内部得以稀释和化解,真正进入正式的追求程序的决策失误事件实际上非常有限,致使许多行政决策失误案件无法严肃处理,造成行政决策责任对象有恃无恐,行政决策失误责任追究缺位、越位、不作为现象屡禁不止。因此,司法监督的力度与效果亟待提升。

第一,要努力树立司法监督的权威性。“树立和维护司法权威,既是我们党坚持民主执政、科学执政、依法执政的需要,也是依法治国的必然要求。”^[5]司法权威的社会基础和根本源泉来自公众的法治信仰和法律信守。在我国,虽然宪法和诉讼法都规定司法机关独立行使司法权,不受任何干涉。但司法机关的人、财、物没有独立于政府,造成了司法权对行政权的依附性,作为社会最后的救济权力和公平正义象征的司法权也未得到人们的充分信任。因此,在注重培育尚法理念、提高司法人员素质之外,关键的一点就是要改变司法运作行政化和地方化现象,保证司法权的独立性。^[6]避免监督工作中的形式主义,最大限度地发挥司法在贯彻依法治国基本方略中的独特作用,促进和谐社会的建立。

第二,要做好行政追究与刑事司法的有效衔接。行政执法机关与刑事司法机关担负着打击违法犯罪共同的责任。为了建立和完善行政追究与刑事追究的衔接机制,中央先后制定一系列规范性文件。但是,在决策失误责任追究过程中,行政执法机关与刑事司法机关对案件的定性、证据的收集标准上经常存在分歧,很容易发生推诿扯皮、有罪不究、以政纪责任追究代替刑事责任追究的现象,往往造成有些案件该移送而未移送、有些案

件草率移送的结果,不可避免地影响了司法机关及时、准确地打击犯罪。因此,必须寻找责任追究的双向沟通渠道,建立信息通报和备案审查制度,消除各责任追究主体之间的信息孤岛现象,推动衔接工作的信息化和科学化。可以考虑“把行政犯罪的移送立案程序作为刑事诉讼程序的起点,以进一步密切行政执法与刑事司法之间的衔接,同时也为检察机关与行政执法机关实质性关系的建立创造前提”^[7]。对于行政决策失误达到追究刑事责任标准的行政案件,故意不移交司法机关立案的,有关纪检监察部门要依法介入,追究其相关责任。

四、畅通社会舆论监督的有效渠道

社会舆论所表达的社会群体意见因其所具有的公开性、评价性与倾向性,在客观上会对舆论对象产生一定的心理压力、道德压力和社会影响,它犹如出鞘利剑,激浊扬清,鞭笞丑恶,振奋人心,从而也更能显示和发挥一种无形的督促、制约力量。但是,在转型时期,舆论监督这把正义之剑却不时被涂上了多重色彩。一些地方或部门对社会广泛存在的舆论监督习惯于采取不明智的做法,依靠“长官意志”,统一“口径”,不允许媒体报道突发事件和负面新闻,把政治空气或舆论氛围搞得死气沉沉,毫无生机和活力。因此,在行政决策责任追究环节,还需要确保社会舆论监督渠道的有效畅通。

(一) 赋予舆论监督正向积极的品质

中国共产党的治国理念是“以人为本”“执政为民”,行政决策及其责任追究行为的立足点也是以人民利益为重,因此必然要与时俱进地将社会舆论作为党和政府联系群众的重要纽带,并充分重视舆论呼声中所反映的浩荡民意,将此作为“做事情、做决策”的重要参考。当前,全社会普遍弥散着一种焦躁情绪,一旦某些局部的、个体性事件处置不好,极容易因小事件而引起巨大的社会群体情绪波动。而且这种群体行为往往表现为非理性和无序性,迅速汇聚的社会情绪便会一次次向政府的社会治理能力发起挑战,政府的公信力也一次次被公众舆论所“灼烤”。让一切行政决策责任追究行为置于社会舆论监督的阳光之下,促使决策失误责任追究向良好的方向发展,“让无力者有力,让悲观者前行!”这应该成为中国社会舆论监督的品格特质,是实现依法行政、建

设社会主义法治国家的特有精神禀赋。

(二)从党纪和法律上保障舆论监督

舆论监督能得到实现,不能仅靠官员的开明与自觉,更要有一套刚性制度加以约束。在中国,“尽管改革开放以来我国的法制建设突飞猛进,保障人民当家做主权利、监督执政党和政府权利的法律法规陆续出台,然而许多没有真正得到执行,人民并未真正享有监督权。主流媒体的‘人民喉舌’功能弱化,公民缺乏直接行使知情权、参与权、表达权、监督权的舆论平台。”^[8]公民并不缺乏监督政府的热情,也以上访、投诉、网络发帖等各种方式践行着自己的监督权利。但是,我国现行法律对舆论监督的保护确实存在着不少的“真空地带”,舆论监督因缺少专门的法律规范和授权性法律规范的有效保护而在施行中障碍重重。因此,迫切需要立法构建完整法制框架,以创造良性的舆论监督环境。首先,要严格按照国务院出台的《政府信息公开条例》进行信息公开,并在此基础上推动制定全国统一的《信息公开法》,要求各级党委政府除涉及国家安全、国家机密、商业秘密、个人隐私等必须保密的事项外其他所有政务信息必须予以公开。其次,要切实保障新闻媒体的报道权和调查权,保证新闻宣传的客观性和公正性。第三,努力提高社会公众对行政问责制度的监督与参与,真正构建一个由党内监督、人大监督、行政监督、司法问责和社会监督五方面组成的多元监督体系。

需要强调的是,基于本文的主旨,我们着重论及了行政决策责任追究的外部监督,但是,这并不意味着我们意在淡化甚至忽视决策责任追究权力的内部监督。“知屋漏者在宇下,知政失者在草野。”^[9]事实上,我们不能否认行政权内部自我控

制的重要作用,就如同我们不能否认一个人的自律能有效规范其行为一样。强调外部监督,并非否定和忽略内部监督,而是希望通过外部监督与内部监督的结合,更好地达成规制行政决策责任追究权力,实现法治决策的目标。从根本上说,我们需要寻找一种落实监督制度、启用监督技术的持久动力,只有存在这股动力,现行的监督制度才能不被虚置。而这股动力的来源,毋庸置疑地来自于监督力量的整合与制度化监督直接、频繁而系统地介入。因此,我们必须整合行政监督资源,建立健全系统内外的沟通协调机制,共同研究解决监督工作中发现的问题,发挥监督的整体合力。

[参考文献]

- [1] 高新民.执政党的权力与责任——从引咎辞职说起[N].学习时报,2004-05-17.
- [2] 杜文娟.依据法治理念加快构建政府问责制——与南京大学教授黄健荣谈政府问责与人大监督[N].人民日报,2004-07-07.
- [3] 张一文.质询剑指何方[J].人民政坛,2010(6):21-24.
- [4] 邓聿文.人大质询应成为一种常态[N].每日经济新闻,2010-03-11.
- [5] 谭世贵.如何树立司法权威[N].人民日报,2008-10-17.
- [6] 卞建林.我国司法权威的缺失与树立[J].法学论坛,2010(1):4-7.
- [7] 陈宝福,陈邦达.行政执法与刑事司法衔接中检察监督的重要性[J].法学,2008(9):36-39.
- [8] 杨自度.实现“让人民来监督政府”的伟大理想[J].廉政文化研究,2011(1):58-63.
- [9] 王充.论衡[M].上海:上海人民出版社,1974:31.

(责任编辑:杨睿)

Research on the External Oversight Consolidation for Administrative Decision Investigation

WANG Yang-wen

(School of Administration and Law, Southwest University of Politics and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: In the process of the establishment of responsibility investigation, it is not to only solve the problem for government image maintenance but to further complete the democratic oversight of the society on the duty performed by the governments and their officials. Only oversight and restriction mechanism for power execution is set up, can power improper-use be limited, and can power abuse be prevented, as a result, decision misstep can be decreased. In external oversight management, the oversight mechanism for the power execution of the Party and governments needs to be standardized, different oversight mechanisms by taking NPC as central agency should be strengthened, the effect of judicial oversight on governments should be increased and the effective channels for social public opinion oversight should be smoothed.

Key words: administrative decision; responsibility investigation; oversight system; oversight consolidation