

# 行政决策责任追究对象的类型化认定研究

王仰文

(聊城大学 法学院, 山东 聊城 252000)

**[摘要]** 由于行政决策责任追究统一法律文本的缺失,中国行政决策责任追究制度具有离散和繁杂的特点。由此造成的一个突出问题就是,行政决策责任追究对象的认定困局。在构建与完善行政决策责任追究制度过程中,必须注重责任追究认定实践中典型问题的化解。将行政责任追究制度的构建重心放在集体决策、上级干预决策、经听证决策以及党政联合决策失误的责任对象认定上,防止行政首长借集体决策推卸责任,杜绝上级不正当干预决策,强化行政决策听证主持人的责任承担,健全党内责任追究制度。唯有如此,行政决策责任追究对象的认定才可能准确到位,行政决策责任追究制度的构建才具有针对性的现实意义。

**[关键词]** 行政决策;责任追究;追究对象;合理认定

**[中图分类号]** D912.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1671-6973(2014)06-0040-05

行政决策责任追究作为一种有效的治理方式,可以弥补以前责任制度的缺失,实现对决策权力的制约和监督以及对责任的有效追究。建立行政决策责任追究制度,本质上是要强化行政决策的制度安排,因此它必须是体系性的。然而,我们不得不正视一个基本的事实:到目前为止,我国没有关于行政决策责任追究的统一法典,各地各部门关于行政决策责任追究的规章制度缺乏法律法规的严密性、严肃性和权威性,而且比较粗糙,而且基于这种零散的格局对责任对象的认定不统一,造成决策责任追究结果不一致。<sup>[1]</sup>这种行政决策责任追究对象认定的模糊与歧异,未能达到令后来决策者警醒从而提高其责任意识的目的,在客观上刺激了决策权力运行的主观性、随意性和机械性,值得认真反思与深入研究。

## 一、集体行政决策责任追究对象的认定

党政机关重大事项的决定,多是集体决策。按照法定要求和程序,作出集体决策而签发的,根据现有实践情况来看,决策人员并没有承办人、审核

人和批准人之分,在集体决策情形下如何问责、问谁的责,目前规定并不明确,操作较难。无论是只问“一把手”的责,还是要问主管领导的责,都缺乏明确的规定和合理的规则。因此,在实践中,集体决策民主集中制就成为有些领导逃脱责任的“护身符”。“在具体的问责实践中,往往出现领导个体责任融化为领导集体责任,尔后领导集体责任又融化为组织责任。这样,有时行政领导以组织的形式出现,有时组织又以行政领导的形式出面。于是,一些违纪问题就打着组织的招牌,集体承担责任了事。名曰‘集体负责’,实则谁也不承担责任,责任难以落实到具体行政主体身上。”<sup>[2]</sup>

行政决策是行政首长的一项基本职责。重大行政决策在集体审议的基础上,应由行政首长作出决定,这是我国行政体制中的首长负责制所决定的。首长负责制是我国1982年宪法确立的一项重要制度。我国法律规定,人民政府实行首长负责制。这就是说国家权力机关赋予了各级行政首长行政决策权,与此同时,由行政首长承担行政决策责任。因此,行政决策出现了重大失误,造成了严重后果,依法追究决策者的法律责任是完全应该

**[收稿日期]** 2014-08-26

**[基金项目]** 国家社科基金项目《制度禀赋视角下的政府规制政策选择与治理结构研究》(10CJL045)

**[作者简介]** 王仰文(1974—),男,山东聊城人,副教授,苏州大学法学博士,复旦大学政治学博士后。主要研究方向:行政法学、公共政策。

的。这里应注意的是,首长负责制与民主决策并不冲突。“责任”一直是管理的基本问题,坚持集体决策并不意味着也要集体负责。在现行行政管理体制框架中,责任永远需要个人承担,没有集体责任这样一个说法。在这个方面我们需要非常明确,不能够有任何含糊。我国政府工作中的重大问题,必须经政府常务会议决定,这就是行政决策的民主化。但政府民主决策会议讨论的结果和应作出的决定,行政首长拥有最后的决定权。决定权在行政首长,所以决定的问题应由主持会议的行政首长负责,不能借口“集体决策”,而由“集体承担法律责任”。“集体负责”易形成“法不责众”的局面,结果是谁也不负责,从而导致“群体腐败”。

理论上的清晰并不能完全解决实践操作中的困难,理论与现实的距离会始终存在。行政首长负责制具有事权集中、权责明确、指挥灵敏、行动迅速的优点。它实施十多年来,对克服行政机关中责任不明、人浮于事、互相扯皮和效率低下的状况起到了积极作用,但这一制度在实践中尚存诸多问题。对集体决策正确,而分工负责的某一领导集体成员执行失误,或不作为,无疑应追究其责任;对集体决策失误或有重大缺陷、导致产生重大损失时,如何进行责任追究尚无明确规定,重大行政决策失误难以追究个人责任是个普遍存在的客观现实。比如,辽宁省葫芦岛市在1996年至2006年的10年间,耗资1.4亿元,先后建了3个长途汽车站。然而直到2007年,这3个汽车站有的资源闲置,有的手续不全,有的选址不当。更令人难以理解的,北站客运综合楼使用不到一年的时间,就关闭了,500万元的国有资产就这样打了水漂。<sup>[3]</sup>在现实生活中,类似葫芦岛市这样的决策失误比比皆是,飞机场、火车站、大型娱乐场所等,几亿、几十亿甚至几百亿投资失误的项目,也不是少见,也不是个别地方才能见到的事。而这些因为政府决策造成的严重浪费、严重损失、严重的国有资产流失,往往没有人去承担责任,也没有部门去追究责任。

一个重要的原因,就在于这些项目往往都以集体决策的名义出现,都以“公家”的事出现。既然是“公家”的事,既然是大家一起同意的,追究哪个人的责任,都会感到“不公”。法律也好,政策也罢,还没有出现过集体决策失误追究集体责任的事。即使追究主要决策者的责任,也会引来上上下下的说情,引来方方面面的招呼,最终不了了之,最终损失的是国家,倒霉的是群众。这样的决策失误责任追究,难免带有高度的“场景性”,给人以“丢车保卒”

的感觉。2010年中共中央、国务院颁行的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》的《北京市实施办法》(2011年)或许给我们以新的启迪。责任追究的过程中,要分清主要领导责任和重要领导责任、集体责任和个人责任,《北京市实施办法》明确提出这一“确责”要求,规定:追究集体责任时,领导班子主要负责人、直接主管的领导班子成员,承担主要领导责任;参与决策的领导班子其他成员,承担重要领导责任。<sup>[4]</sup>但如果对错误决策曾提出明确反对意见,虽没被采纳,该名领导班子成员也享受“免责”待遇,不承担领导责任。一旦被判定承担领导责任,那么领导班子和班子成员,取消年度评优资格。

我们认为,作为一种行政行为,行政决策也必然需要集体的参与与智慧的集结,它绝非仅是某个领导成员的个人业绩,重大行政决策更是如此。这不仅是确保整体利益的各种方式都被认真考虑而不被遗忘,也是出于对客观情况多变性和个人能力有限性等因素的现实考量。对由领导班子集体作出的用人决定,按照主要领导、分管领导及其他成员明确相应的责任,避免领导班子成员责任不明。为防止行政首长借“集体决策”推卸责任,对集体讨论、集体决策的责任追究,要创新决策失误的责任追究方式。一是,要明确决策责任由主持会议的行政首长或党委书记负责。二是,必须逐步规范经常用到的“有关责任人”等模棱两可的提法,尽可能地把责任追究对象予以具体化,使责任落到实处。实行重大决策失误的集体辞职制度,使“集体决策”承担“集体责任”。三是,要建立决策讨论、辩论、投票记录与备案制度。在重大行政决策领域,行政首长一般应当按多数人的意见作出决定,同时也可以根据少数人的意见或综合判断作出决定,但应当说明理由。对于决策会议上持赞成态度的要严厉追究责任,对于不表明态度者也要进行追究,对于反对者可以免于追究。

## 二、上级干预行政决策责任 追究对象的认定

从学理的角度来看,权力意味着责任,拥有多大的权力自然需要承担相应的责任,这充分体现了权力与责任之间关系的平衡。但是,在我国政府部门中上下级领导体制的影响下,行政决策的权力向上集中而责任却向下分散,不做事的人享有权力而由做事的人承担责任,即所谓的“工作有成效,得益于上级领导有方,工作犯错误,主要是下级执行不力”。在行政决策过程中,上级领导和部门干预下

级行政决策的情况时有发生,这时行政决策失误责任追究的对象也就时常会处于两难选择的困局之中。因为,在当前进行的责任追究中,其主体通常是由上级机关和上级领导及专门机关来担任,即通常是同一系统内上级对下级的同体责任追究。这种追究的优点在于对自己授予权力的客体进行监督,有利于授权目的实现,但也有弊端。追究下属比较容易,往上追究较难。有时因管理权限的制约不便进行调查,有时由于有些被追究者“后台”较硬,担心进行追究招惹麻烦,产生故意回避心理。尤其是当一些垂直管理单位行政决策出现失误时,进行责任追究困难更大。地方无权插手,上级主管部门则基于部门利益考虑,往往采取“大事化小,小事化了”的做法,使得责任追究无果而终。

在理论上,各级行政机关在确定的行政决策权限范围内进行决策活动,不越权决策。对下级行政机关而言,不能超越其决策权限,擅自对属于其上级行政机关决策范围内的事项进行决策。对上级行政机关而言,也不能对属于其下级行政机关决策范围内的事项以任何形式进行干涉。但是,“政府内部的决策规则对于权力的制约是有限度的。如果说上级对下级的监督和制约比较有效,那也只是在上级正确地行使决策权力的情况下才能成立。如果上级越权滥用决策权力,下级则不可能依靠规则来进行有效制约。道理很简单,同一行政组织内部上下级之间存在着隶属关系,决定了下级必须服从上级的领导。就是在同一行政组织内部的同级之间,决策规则能否起到有效的制约作用,也要取决于这些行政机构是否存在‘争权夺利’的行为倾向。”<sup>[5]</sup>在普遍缺乏异体追究的情形下,现行《广西行政过错责任追究办法》或许具有较强的借鉴意义。该《办法》第二十五条规定:“上级行政机关改变下级行政机关的决定,导致行政过错发生的,上级行政机关承担行政过错责任。”照此,结合《公务员法》的有关规定,如果上级干预下级行政决策导致决策失误的,承办人员在依法向该领导提出改正或撤销意见,而上级不改变或要求立即执行的,应以该领导为追究对象,承办人免责;但承办人员执行明显违法命令或决定作出决策行为的,应当依法承担相应的责任。上级机关非依照法定职权而实施干预而导致行政决策失误的,具体实施人来承担承办人的责任,除非有充分的证据能证明,上级机关非依法定职权实施干预行为与该决策失误行为有因果关系。同时,如果上级不正当的干预了下级的行政决策而导致行政决策的失误,我们认为也应

当一并追究上级的连带责任。当然,对于责任追究的公正性如何从主体上保证尚需进一步研究。

### 三、经由行政听证决策 责任追究对象的认定

听证,即“听取利害关系人意见的程序”<sup>[6]</sup>,最早是以司法权运作的模式出现的。<sup>[7]</sup>一般认为,听证源自英国的自然正义原则。18世纪以前,自然正义这个概念常与自然法、衡平法、最高法等通用。该原则是英国普通法的核心内容。它是自然法的产物,是人的理性、公平、正义等观念的结晶。在我国,随着听证制度从1996年《行政处罚法》中第一次正式引入,听证理念的深入人心,并已在立法、行政执法、行政救济等众多领域里运用,对行政决策来说,听证制度是保障公民知情权、建议权、参政议政权的重要途径。因此,涉及重大政策的制定,特别是涉及到社会公众切身利益和公共利益的政策调整,应当举行听证会,这也是为保障政府决策科学应当设定的法定程序。这在《国务院关于加强市县依法行政的决定》中有着明确的规定,《决定》第8条规定了:“法律、法规、规章规定应当听证以及涉及重大公共利益和群众切身利益的决策事项,都要进行听证。”听证不仅可以提高政府行政决策行为的科学性和民主性,还可以进一步加强民众对行政机关的监督。特别是在重大行政决策领域更是如此,听证程序扮演着非常重要的角色。

行政决策在结构上走向多元和开放,使得行政决策的主体问题从“谁制定行政决策”转移到“谁参与到行政决策制定”<sup>[8]</sup>。尽管,政府仍然是决策主体,但把行政决策的合法性与社会公众的意愿联系起来,而不仅仅是依靠权力意志自行对决策的合法性进行自我判定,这表明了政府的开明和进步,也是政务公开和民主决策逐步走向成熟的一个重要标志。行政决策听证制度使社会公众“能基于本身之利害,或专门之学识发表意见,使利益表白制度化,冲突纳入理性的沟通渠道,以消除政府与人民之隔阂,缩短政府与人民间之距离”。<sup>[9]</sup>20世纪90年代中期以后,听证制度的发展对于决策多元化及政治参与均有所影响,被认为是中国政治改革的最新进展。听证的实际意义和程序价值开始逐渐为人们所认识。越来越多的政府部门在进行决策前,都将举行听证会作为必要的程序。社会公众对听证制度关注的焦点也在悄然发生变化,从最初对行政决策听证制度意义上的热情关注,逐渐转向对决策听证实质效果的殷切期望,他们期待着听证制度

能够在公共决策制订过程中更多地体现民意。经过十多年的发展,行政决策听证制度已经逐渐融入中国的政治生态当中,并成为不可或缺的重要组成部分。

我们认为,对于法律、法规和规章规定实施行政决策应当进行听证的,行政机关负责人采纳主持人的错误建议而导致行政决策失误的,主持人将被视为审核人承担责任,机关负责人视为批准人来承担责任。这是因为我国目前一般是由行政机关内部人员来做主持人,主持人在听证中有权对该行为进行定性审核;而且我国实行行政首长负责制,正是因为其签发,才产生了法律效力,所以负责人视为批准人承担相应责任。与此相反,机关负责人若未采纳听证主持人根据听证会所提出的正确建议而导致行政决策失误的,该主持人因其已尽审核义务而应当予以免责,但是机关负责人依然应当成为行政决策责任追究的对象。<sup>[10]</sup>

#### 四、党政联合行政决策 责任追究对象的认定

“中国共产党作为执政党,她对整个中国的政治、经济、社会和文化等方面都具有领导权,这不仅是人民的选择、历史的选择,也是保持国家政治整合的现实必然要求。表现在行政决策上,它是整个中国行政决策的中枢结构。”<sup>[11]</sup>在我国各级政府体系中,党委处于关键地位,党委书记往往是行政实际上的一把手,在重大决策上,党委书记往往是最终决策者。中国共产党参与政府决策,并且是政策决策过程中最重要的决策者,构成了独具特色的中国公共政策决策模式。这种党政一体,以党为主的模式导致了法定结构和非严格意义上的法定结构互存的状况,对行政决策及其决策失误后的责任追究制度产生了深远的影响。党政之间、正副职之间的职责划分目前还不规范,主要领导、分管领导、具体承办人分别应当承担什么责任并不清楚,导致责任追究时责任对象无法界定。譬如现实中出现的“决策失误”、“选人失察”等问题,都是“集体讨论”、“齐抓共管”的产物。

在我国行政决策失误责任追究实践中,对于党内和行政权力失范行为的责任追究主体不尽相同,往往对政府部门的行政首长问责,而没有对党委一把手追究责任。<sup>[12]</sup>从现有规定看,根据《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第二条规定:“本规定适用中共中央、国务院的工作部门及其内设机构的领导成员;县级以上地方各级党委、政府及其

工作部门的领导成员,上列工作部门内设机构的领导成员。”这一规定也被写入2011年《北京市实施〈关于实行党政领导干部问责的暂行规定〉办法》,这一《办法》将行政决策失误的责任追究对象由政府领导扩大至党政领导干部,首次将北京市党委领导纳入行政决策的责任追究对象范围,即党委和政府作为决策失误的第一责任人。可见,在《暂行规定》中,党政主要领导干部都可以成为行政决策失误的责任追究对象。

但从实际操作层面来看,该规定还是过于笼统,决策责任追究主体依然模糊。应根据各自明确的分工范围来划分正副职之间的责任,行政正职负领导责任,副职就分工范围内的具体事项负直接责任。全力消除部门权力边界模糊,职能交叉、重叠的现象,本着谁主管谁负责、谁负责谁承担责任的原则,划清有责与无责的界限。将行政决策的职责和工作任务、工作目标分解落实到内设机构、各个岗位及承办人员,建立主体明确、层级清晰、具体量化的岗位责任制,建立岗位之间、部门之间的无缝责任链条,形成责任闭合环路。必须对主要领导之间、正副职之间、上下级之间、部门之间、个人和集体之间的职责进行科学的划分,做到职权法定,决策主体法定。

党风问题是关系党生死存亡的问题。在共产党依法执政的条件下,加强党内追究极为重要。中国共产党作为一个典型的使命型政党,它必须为实现自己的使命而自我追责。同时,进一步提升执政合法性也是共产党实施责任追究制度内在机制的动力源泉。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》的出台保障了党政领导干部问责制的行使有法可依,但我们不能忽视新制度背景下存在的困境缺陷阻碍其顺利实施。在政治运作层面,存在很大的法律漏洞,需要规范党在政府过程中所发挥的具体作用,实行党政分开,以确保党委一把手和政府部门领导都得到责任的追究。领导班子、领导干部违法决策,需要查明事实、追究责任的,由有关机关或者部门按照职责和权限调查处理。需要追究党纪政纪责任的,由纪检监察机关按照党纪政纪案件的调查处理程序办理。同时,在对党委一把手进行责任追究的过程中,要注意党内处分和行政处分甚至司法处分相结合,不能用党内处分替代行政处分甚至司法处分。鉴于党政交叉任职的情况有一定的普遍性,应明确党、政人员的分工与职责,并接受与政府官员同样的责任追究。换言之,对于党政联合决策失误的责任追究不能只局限于政府系统,也应

适用党委系统;同时,鉴于行政机关实行首长负责制,且行政首长之间也有正副职之间的工作分工,因此,也应当明确行政副职的责任分担问题,努力使群众代表、新闻媒体、人大、政协、相应的党代会、人代会代表等都成为责任追究的重要力量。

## 〔参 考 文 献〕

- [1] 田卫军.关于部署单位建立健全决策监督和责任追究制度的探讨[J].交通运输部管理干部学院学报,2010,(2):46—49.
- [2] 伍洪杏.行政问责的困境及其伦理超越[J].中国行政管理,2011,(7):35—37.
- [3] 程少华.辽宁葫芦岛十年三个汽车站,重复建设为哪般? [N].人民日报,2007—04—10(9).
- [4] 郭燕群.行政过错责任追究论证:集体决策失误谁负责? [EB/OL]. [2014—08—20]. [http://www.gx.xinhuanet.com/newscenter/2006-09/22/content\\_8101028.htm](http://www.gx.xinhuanet.com/newscenter/2006-09/22/content_8101028.htm)

- 8101028. htm
- [5] 王军.健全我国行政决策机制的若干问题[J].中共中央党校学报,2006,(1):56—58.
- [6] 王名扬.美国行政法[M].北京:中国法制出版社,1995:382.
- [7] 姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京大学出版社、高等教育出版社,2011:345.
- [8] 栗燕杰.行政决策法治化探究[M].北京:中国法制出版社,2011:86.
- [9] 罗传贤.行政程序法基础理论[M].台北:台湾五南图书出版公司,1993:187.
- [10] 刘平等.行政过错责任追究制度立法研究报告[J].政府法制研究,2006,(4):41—44.
- [11] 罗峰、王伟萍.当代中国行政决策的多重要素[J].探索与争鸣,2003,(11):86—88.
- [12] 姚庆武.行政问责制的建立和完善[J].行政与法,2001,(5):101—103.

(责任编辑:闫卫平)

## Study on the objects types of the administrative decision-making Accountability

WANG Yang-wen

(Liaocheng University law school, SHANDONG Liaocheng 252000)

**Abstract:** Due to the lack of administrative decision-making accountability of an unified legal texts, the administrative decision-making accountability system appears to be a discrete and complex characteristics. An outstanding issue of the administrative decision-making results at the identified predicament of the accountability objects. In the process of the construction and improvement of the administrative decision-making accountability system, we must pay attention to the practice of accountability identified predicament in order to resolve these typical problems. The construction of administrative accountability system will focus on the collective decision-making, higher intervention decisions on liability object identified by hearing decisions and joint decision-making mistakes Party, and the prevention of the collective decision-making by the executive heads of shirking its responsibility to eliminate undue intervention superior decisions, strengthen administrative assume responsibility for decision-chairperson of the hearing of a sound system of accountability within the party. Only in this way, the object of administrative decision-making accountability may be accurately defined, and the building of the accountability system will have a practical significance.

**Key words:** Administrative Decision; Accountability; Investigated Object; Reasonably Determines

