

地方行政问责制的发展困境及治道变革

王平^{1,2}, 刘艺璇², 李敏思²

(1. 南京师范大学 法学院, 江苏 南京 210097; 2. 安徽大学 管理学院, 安徽 合肥 230052)

摘要:运用理论分析和实例分析的方法,对中国地方行政问责制的发展与困境进行了分析。分析认为,问责风暴盛行是当代中国地方行政问责制折射出的重要政治生态特征;问责风暴盛行的根源在于问责制法治化程度不高;同体问责薄弱、异体问责盛行为问责风暴创造了环境基础,问责法制的缺陷无法为行政问责提供制度基础,使得“由谁问”、“向谁问”、“问什么”、“如何问”等问题冲突频频;只有促动问责权向法治化方向发展、加强地方立法工作并重点建构党内问责制,才能走出地方行政问责的当代困境。

关键词:行政问责;地方政府;法治化;同体问责;异体问责;问责权

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2013)03-0099-04

如果将政府比喻成陀螺,行政问责就是抽打陀螺的皮鞭。皮鞭被束之高阁,政府建设迟早会遭遇“精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险”,反之亦然。问责制度建设是否有效的关键在于地方政府层面。近年来,各地政府都致力于建设法治化的问责制度,行政问责工作不断向前推进。但是,问责制度的建设不是一个完成时态,而是一个进行时态。当前,地方行政问责制仍存在诸多发展困境,并需要进一步的机制创新来提供变革之道^[1]。

一、地方行政问责制的发展与兴盛

近年来,虽然还有很多人没有来得及全方位观察和思考行政问责问题,行政问责制在中国各地已经获得极大发展,并由此兴盛起来。

据不完全统计,近年来各地发布的有关行政问

责的规范性文件多达上百件。比如,2003年8月,湖南省长沙市颁布《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》。2004年5月,重庆市颁布《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》。2007年7月,安徽省颁布《安徽省人民政府行政问责暂行办法》。2007年11月,广东省汕头市颁布《汕头市人民政府所属工作部门行政首长问责暂行规定》。2007年12月,吉林省颁布《吉林省行政问责暂行办法》。2008年3月,云南省颁布《云南省人民政府关于省政府部门及州市行政负责人问责办法》。2009年4月,广东省广州市颁布《广州市党政领导干部问责暂行办法》。2010年10月,湖北省武汉市颁布《武汉市违反土地管理规定行政首长问责暂行办法》。2011年1月,山西省太原市颁布《太原市行政机关与其工作人员行政不作为问责办法》。2011年6月,北京市颁布《北京市行政问责办法》。2012年2月,黑龙江省哈尔滨市颁布《哈尔滨市行政问责规定》。2013年2月,山东省济南市颁布《济南市行政过错问责

收稿日期:2013-03-05

基金项目:江苏省博士后科研资助计划(1101100C)

作者简介:王平(1977-),男,安徽泾县人,安徽大学副教授,南京师范大学博士后流动站研究人员。

暂行办法》等等。

由上述规范性文件不难发现,经过十几年的发展,在中国特色监督体系的基础上,地方行政问责体系已经基本趋于完整,问责逻辑、问责内容、问责路径和问责目标大致已经形成完整链条并向法治化方向发展^[2]。

第一,行政问责内在逻辑的法治化。各地行政问责制度都运用人民主权原则作为行政问责的法理依据。一方面,人民主权意味着政府存在的根本目的在于促进人民福祉、保护人民权利。人民通过委托代理关系将公权力授予政府,希望政府谨慎使用公权力为人民服务。另一方面,“权为民所授”决定了这个受权政府必然是一个责任政府,政府不作为或者滥作为都应该向人民承担责任。换言之,政府在得到授权的同时,也需要承担相应的责任;行政权力的性质决定其必须在法律的边界内活动。上述行政问责的内在逻辑在各地颁布的问责办法的总则部分得到了充分体现。

相反,主权在君的传统政府虽然也有行政问责行为的推出,但其大多出于“贤君”的个人仁德与魅力,有时甚至是为了博得民心的政治作秀。换言之,在专制时代,看不见行政问责的必然逻辑,只能看见行政问责的偶然冲动和政治表演。

第二,行政问责指向内容的法治化。人民主权的政府必然是服务型政府。根据人权的分类,^①服务型政府可以划分为两个层次:保护消极人权的服务型政府与发展积极人权的服务型政府。前者向人民提供底线意义上的公共产品,如安全、秩序和不可侵犯的消极自由等;缺乏底线公共产品,人类社会就会陷入混乱的自然状态。后者向人民提供较为高级的公共产品,如增进财富、提升美德与积极自由等;缺乏高级公共产品,人类社会就会萧瑟凋敝,缺乏活力。从行政问责的角度观之,任何一个服务型政府如果不能维护人民的消极权利,就应该承担法律意义上的政治责任(以下简称法律责任);如果不能发展人民的积极权利,政府就应该向人民承担道德意义上的政治责任(以下简称道德责任)。法律责任与道德责任不可混淆,前者具有刚性和强制性,后者具有柔性和自觉性。

第三,行政问责实现路径的法治化。首先,根据法治主义中的权力制约原则,当前各地行政问责越来越多地由强化同体问责转换为强化异体问责^[3]。强化异体问责,就是要促使问责主体多元化。其次,根据法治主义中保护消极人权与保护积极人权相区

分的原则,当前各地行政问责越来越多地由倚重道德问责转换为倚重法律问责。道德问责应该更多地由同体问责承担,法律问责则主要由异体问责承担。再次,根据程序法治中法律至上主义,当前各地行政问责越来越多地由倚重权力问责转换为倚重制度问责。“良法”建设是摆脱权力问责的前提,制度供给不足致使问责风暴呼啸而来。当前中国社会不断实现和发展的法律权威主义是推动问责制度化的根本推力。最后,根据程序法治中的程序公正主义,当前各地行政问责越来越多地由倚重实体法治转换为倚重程序法治和实体法治有机结合。所谓程序法治,是指人们在追求实体法治时,要确保程序公正不能被侵犯。

第四,行政问责诉求目标的法治化。传统封建社会,行政问责的最高目标是提升政府的魅力型(卡里斯玛型)合法性。在法治政府的理念下,行政问责的目标是在建设民主政府、服务型政府与有限政府的基础上,构建责任政府和提升政府的法理型合法性。责任政府是法治政府的当然之意,建设责任政府必须要在法治政府的框架之内推行。因此,责任政府的实现路径必须由问责风暴转向“行政问责法治化”^[4]。

二、地方行政问责制的发展困境

虽然当前各地行政问责不断向法治化目标迈进,问责范围不断拓宽,问责力度不断深化,问责效果不断凸显。但是,我们也应该看到,地方行政问责制度还面临着一些现实的困境。

第一,同体问责使得问责权难以受到有效制约,需要为问责行为创造了深厚的制度环境。行政问责可以分为同体问责和异体问责。同体问责,是指党政系统对其所属党政干部的问责。这种问责具有高效率,但因为问责权行使的封闭性和非制约性,可能会具有内部运作的缺陷和嫌疑。异体问责,是指党政系统以外的问责权行使主体(如代议机关、司法机关)对党政机关滥政、庸政或懒政行为的问责。异体问责的好处在于它能克服同体问责所引致的缺陷和嫌疑。一方面,异体问责强调问责行为的公开性,强调问责权在阳光下运行,建设透明的问责政

① 当代社会,基本人权可界定为消极社会权利和积极社会权利。消极社会权利,指人民在遵循“群己权界”前提下“消极自由不受侵犯”的权利;积极社会权利,指人民在公权力引领下实现特定价值目标的权利。前者使命在于让人民“不痛苦”,后者在于让人民“更幸福”。

府;另一方面,异体问责强调把权力关进笼子里,从而打破产生问责制所依赖的政治生态环境。

显然,异体问责是一种更契合法治要求,同时也是更有效的问责机制。考察当前各地的问责法规和日益盛行的问责风暴,不难发现问责权行使主体虽然已经多元化,但绝大多数异体问责权要么在规定性方面缺乏强劲的生命力,要么在制约性方面缺乏有效的规制。异体问责权在制度建设上的不足,导致同体问责仍然较多,导致问责权法治化建设程度不高。

第二,问责法制不完备,使得问责行为往往缺乏制度化保障。制度是法律的根本载体,没有完备的法律制度,问责权的行使和制约都将化为空谈。所谓法制完备,是指各种规范性文件科学严谨,类别齐全,无一缺漏。具体来说:(1)凡是由法律体系应该调整的,均有恰当的法律制度调整。(2)调整不同领域的法律制度应当相互衔接,有机协调,不能相互冲突。(3)各种法律体系应该逻辑清晰,具有明确的可操作性。(4)整个法律体系能够有效面对实践变化而与时俱进,及时进行自我修正和发展。基于上述标准,当前各地问责制度不完备主要有以下3个表现:(1)问责依据的形式不一。有些是全国人大及其常委会制定的法律性文件,如《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国公务员法》;有些是国务院制定的法规性文件,如《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《突发公共卫生事件应急条例》以及《信访条例》;有些是地方制定的规范性文件,如《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》和《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》;有些是党内规范性文件,如《中国共产党党内监督条例(试行)》、《党政领导干部辞职暂行规定》以及《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。这些问责的规范性文件,在问责的范围、惩处的尺度等方面不尽相同,影响了执行效果^[5]。(2)这种不完善表现为许多相关规范性文件规定得过于宽泛和笼统^[1]。如目前各地问责办法中对问责种类只进行了列举,并未说明该种处理类型应针对何种责任,应由哪个部门监管等更细层面的问题。换言之,究竟哪些责任只需责令做出书面检查、怎样的责任才够得上责令辞职、做出的检查应交由什么人负责、在哪里进行通报批评、通报的范围是多大、诫勉的具体含义又是什么等等都没有进行具体规定。这样的制度规定不具有可操作性,或者说相关部门在实际操作过程中拥有的自由裁量权较大。(3)这种不完善表现

为许多相关规范性文件没有与时俱进,相关部门没有对这些规范性文件进行定期清理的工作机制。辩证法告诉人们,任何事物都有一个从发展到消亡的过程,问责规范性文件也不例外。因此,对那些已经失去生命力的问责规范性文件进行清理,是法治社会建设进程中的一种“新陈代谢”,不能缺失。但是,目前许多地方行政问责规范性文件一经制定,效力永久。这种情况也严重制约了地方行政问责制应有效果的产生。

三、完善地方行政问责制的若干路径

随着时代的发展和人民群众日益增长的物质文化需求,我们需要通过各种机制创新进一步建设和完善地方行政问责制。要建设和完善地方行政问责制,就有必要对其多维发展的梗阻予以客观而理性的审视。只有在“吃透”问题和梗阻的基础上,才能系统“谋深”地方行政问责制的完善方向,并进而提出具有可操作性的建议与对策。

第一,建立问责权网状交叉问责循环系统,促动问责权进一步向法治化方向发展。行政问责不过是问责权行使主体的一个基本行为;行为由主体派生,不研究问责权而仅仅围绕行为描画,是一种舍本求末的研究。更重要的是,当行政问责这个行为不能满足人们的价值要求时,如果人们不能把目光投射到问责权这个事物根本时,就无法从本质上去解决问题。

问责权讲到底也是一种公权力,也会有滥用的可能。因此,如果问责权不能将分内之事做好,也应该被问责。但问责权被问责,只能理解为不同问责权之间的循环交叉问责,构成一个问责权网状交叉问责循环系统。这是因为,单线条式的问责体系使得最后(也是最高的)一个问责权永远不受制约。问责权网状交叉问责循环系统不仅使得问责权法治化(相互制约)有了本体论意义上的根据,也使得问责权因此成为一个国家权力系统中的动力核心或者总枢纽^[2]。具体说来:(1)如果这个网状循环系统建立起来,问责权的法治化就得到了保证,进而行政权的法治化也就获得了恒久动力。换言之,如果问责权的法治化能够被这个网状循环系统激活,整个国家权力系统就都能在它的催化下进一步实现法治化。(2)网状循环系统的建立意味着法治社会已经到来。因为人民问责权是问责权体系中极为重要的

一极,只有人民问责权活跃起来,网状循环系统才会生生不息地运行下去。(3)网状循环系统的存在还说明,问责权的法治化在某种程度上是自在自为的,而管理权的法治化是需要问责权法治化推动的。因此,抓住了问责权法治化,特别是建立问责权网状交叉问责循环系统,也就抓住了建设法治社会的根本。这是后发国家法治化的根本路径^[6]。

第二,加强立法工作,建设完备的地方问责法制。人们之所以需要完备的法制,原因有3点:(1)完备的法律制度降低了人们之间的交易成本。人们从自然状态过渡到社会状态,建立法律制度,就是要建立降低执行自然法的交易成本。(2)通过完备的法律制度对权力与权利的规定,能够扩大权力和权利的使用范围和覆盖面。(3)肯定即否定。法律制度对权力和权利的规定,也是对权力和权利的限制。这种对权力与权利的限制对于定纷止争、维护社会秩序具有重要意义。

建设完备的地方行政问责法制,主要从两个方面入手:(1)大力规范问责权行使中的自由裁量权,不能让自由裁量权成为法制完备的漏洞。因此,要加强立法工作,从程序法和实体法两个层面上规制自由裁量权,对于建立完备的行政问责法制具有重要价值。(2)积极建立“日落立法”制度,定期对规范性文件进行清理。具体来说,立法部门要建立规范性文件清理工作时间表,通过定期清理,对不合时宜的规范性文件要予以修改或者废止。令人高兴的是,《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》于2013年8月发布。根据该《决定》,1978年以来制定的党内法规和规范性文件,有300件被废止和宣布失效,467件继续有效,其中42件将进行修改。这是中国共产党首次集中清理党内法规制度。显然,党中央这一工作机制的建立,对各地建立“日落立法”制度起到了表率 and 推动作用^[7]。

第三,党政问责同步协调,重点建构与健全党内问责制。“中国的各种政治关系和较为重要的政治现象,都在一定程度上包含着‘党政关系’的因素。尽管这种包含是直接或间接的,是明显的或是隐含的,但都是确实存在的,并无不在其中起关键性作用。”^[3]对于地方行政问责制的建立和健全,无疑也回避不了这个问题。对于重大事项,不是单单问责行政系统就可以解决问题的。中国共产党的性质决定了党在国家和社会生活中的领导地位。中国共产党通过政治、思想、组织领导强有力地掌握着和保证

了执政方向。中国共产党和行政系统的高度耦合是中国国情的必然。

简言之,中国共产党的政治地位决定问责制应以党内问责为突破口。一方面,中国共产党是领导社会主义事业的核心力量,要自觉接受监督,包括党内监督、群众监督以及舆论监督。此外,执政党可以建立完整的内部责任审查与追究系统,从而确保我党的决策工作与执行工作能够得到有效监控,进而也能够提升我党的执政能力。另一方面,执政党除了自我监督外,也需要其他权力体系进行监督。我们认为,在议行合一的当代中国,代议机关是监督执政党的当然主体。当年毛泽东与黄炎培纵论民主与监督时,已经谈及了“人民监督政府”的思想,代议机关作为人民的代表,当然可以监督执政党和政府。

四、结 语

当前,行政问责制无论是在理论研究层面还是在现实操作中,都取得了巨大而快速的发展,行政问责的内在逻辑、指向内容、实现路径都走在法治化的道路上。经验证明,事物的发展不可能是一蹴而就的,行政问责制在多年来的制度化进程中,面临诸多困境。行政权没有受到有效制约,致使问责风暴成为当前行政问责的主要载体和典型形式。问责风暴是一把双刃剑,虽不能从根本上抑制社会矛盾,却为行政问责制之改革提供了现实动力。本文分析了行政风暴的深层根源以及现行制度亟待改进之处。这一系列困境给国内地方行政问责制的改革和发展提出了重大的挑战,公共行政部门要回应这些挑战,可以尝试促进问责权法治化进程、通过立法工作建设完备的地方问责法制、建立健全党内问责机制,由这3条路径出发,从问责主体、问责客体、问责内容、问责标准、问责程序上多方面制约行政权的行使,以确保行政权在阳光下合理、合法地发挥其积极作用。

参考文献:

- [1] 王平. 问责权法治化[D]. 苏州:苏州大学,2010.
- [2] 姚庆武. 行责问责制的制度分析与现状研究[J]. 行政与法:吉林省行政学院学报,2005,22(11):30-32.
- [3] 陈翔. 我国政府问责制的制度分析与现状研究[D]. 杭州:浙江大学,2007.
- [4] 陈翔,陈国权. 我国地方政府问责制的文本分析[J]. 浙江社会科学,2007,23(1):70-77.

(下转第107页)

Art of language fusion in cross-cultural communication

—on the example of François Cheng poetry in French

LI Hong¹, NIU Jing-fan²

(1. School of Literature, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China; 2. School of Literature, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: Taking the poetry of a Chinese French scholar, poet and writer, François Cheng, as an example, the art of language fusion in cross-cultural communication was analyzed. The analysis indicates that François Cheng has found the difference between Chinese and French and known how to make the language fusion of Chinese and French proper so as to create a form of language which is suitable for his creation, which makes the language identity possible in cross-cultural communication. From the aspects of ideogram, musicality of diction and morphological characteristics, we can see the influence of Chinese on his creation in French poetry. His poetry has both Chinese spirit and love of French literature, which is the result of consciously creative dialogue and fusion between two different literary traditions and two different concepts of art.

Key words: François Cheng; French poetry; cross-culture communication; language fusion

(上接第 102 页)

[J]. 安徽农业大学学报:社会科学版, 2010, 19(11):

[5] 张喜红. 构建服务型政府问责体系的几个问题[J]. 中国行政管理, 2011, 27(12): 53-55.

55-58.

[7] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1988.

[6] 王平, 王玮. 当代中国问责权建设的几个基本问题

Problems and development of local administrative accountability system

WANG Ping^{1,2}, LIU Yi-xuan², LI Min-si²

(1. School of Law, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, Jiangsu, China;
2. School of Administration, Anhui University, Hefei 230052, Anhui, China)

Abstract: Based on the theoretical analysis and case study method, the problems and development of local administrative accountability system were analyzed. The accountability storm in contemporary China reflects the important political landscape characteristics of the administrative accountability. The source of accountability storm lies in that the degree of legalization of accountability is low. The single-subject accountability is weak and allogeneic accountability is prevailing, which creates the environment for accountability storm, leads to the situation that the administrative accountability system can't be provided, and causes the problems such as "who asks", "to whom," "ask what", "how to ask". Only by legalizing the accountability power, strengthening local legislation and setting up the intra-party accountability system, can we steer ourselves out of the predicaments of the local administrative accountability.

Key words: administrative accountability; local government; legalization; single-subject accountability; allogeneic accountability; accountability right