

# 行政决策责任追究机制科学化与行政效能的提升

邓少波<sup>1</sup>, 刘园园<sup>2</sup>

(1 湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105; 2 湖南工业大学, 湖南 株洲 412008)

**摘 要:** 健全和完善决策责任追究机制是加强行政效能建设的重要内容。因此, 实现科学化、民主化决策责任追究机制, 用制度来保证决策的科学性和正确性, 是提高行政效能的一条有效途径。为此, 应通过促进决策主体自身素质的提高, 加快科学决策的立法进程, 完善行政决策体制等, 来保证决策责任追究机制的科学性、正确性, 确保行政效能的提升。

**关键词:** 行政决策责任追究机制; 科学化; 行政效能

行政决策的责任追究机制是政府部门为规范和监督政府决策行为, 促进政府决策的民主性、科学性, 预防和及时纠正行政决策过错行为, 追究行政人员的行政决策责任, 维护公民、法人和其他组织的合法权益而建立的一系列机制, 主要包括行政决策报告机制、审查机制、监督机制、评估机制、奖惩机制、引咎辞职机制等。行政决策责任追究机制科学化, 是改善和加强政府管理, 增强行政队伍素质, 提高行政效能的重要形式。改革和完善决策责任追究机制, 是以科学化操作为特征, 致力于降低行政决策失误, 提高行政效能的一种管理方式。实现行政决策责任追究机制科学化就是要使行政决策责任主体具有明确性, 行政决策风险和收益具有对称性以及行政决策责任追究具有严格性。本文首先从公务员队伍建设、行政文化的建设、责任政府建设的角度出发阐述了行政决策责任追究机制科学化的意义, 其次从培养责任追究意识、建立决策责任状、加快责任追究机制的立法进程、加强对行政决策过程的全面监督等四个方面提出了推进行政决策责任追究机制科学化的路径选择等。

一 行政决策责任追究机制科学化对提升行政效能的价值

1 行政决策责任追究机制科学化, 有利于整肃吏治, 优化国家公务员队伍, 造就高素质行政人才。长期以来, 有些行政官员责任意识淡漠, 不谋事, 只谋官, 只知享受权力, 而不知自觉地去履行与权力并

重的义务和责任。由此, 便出现了 /看摊子 0 /守位子 0 /功劳大家抢、过失人人推 0 /宁愿不作为, 也要保位子; 宁愿不做事, 也要保安全 0 的现象。而且这些现象比较普遍, 有些地方还较为严重。有些地方的制度规章虽说一订再订, 但终因其职责不清或考核措施落实不好, 也就成了一纸空文或纸上谈兵。建立实施行政问责制, 可以实现由以往的以人管人到以制度管人, 从无序监督到有序监督, 从内部监督到社会监督, 从 /权力主体 0 到 /责任主体 0。 追究, 有利于整肃吏治, 谁用的干部谁管理, 并负有连带责任; 有利于日常管理, 优化官员队伍, 造就高素质的行政人才, 防止权力滥用, 将压力与动力、权力与责任、能力与效力有机地统一起来, 任其职, 就要负其责、尽其力、操其心。

2 行政决策责任追究机制科学化, 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。长时期以来, 一些行政官员不仅存在严重的 /官本位 0 的思想, 同时也有着 /无过便是功 0 的杂念, 因而在实际工作中 /不求有功、但求无过 0 的想法在头脑中根深蒂固。建立实施行政问责制, 不仅从体制上体现了制度监督、纪律惩罚的作用, 还有利于打破传统的行政官员队伍 /能上不能下 0 的陈规陋习, 建立一种更加直接有效的竞争淘汰机制, 拓宽行政官员 /能下 0 的渠道。实施行政问责制, 就意味着当行政官员, 不仅要勤政、廉政, 而且还要优政。

\*收稿日期: 2009- 02- 23

作者简介: 邓少波, 女, 湖南邵阳人, 湘潭大学公共管理学院硕士研究生, 主要从事行政管理理论与实践的研究; 刘园园, 女, 湖南株洲人, 湖南工业大学教师。

在坚持/能者上、庸者下0的同时,必须弘扬优秀的传统行政文化,塑造现代行政文化,为提高我国行政决策的质量奠定理论基础和思想基础。<sup>[1] 84</sup>在建设行政文化的过程中促使行政人员树立新的行政文化理念:为官必须做事,做事必须负责,权力责任对等,奖励处罚并重,权力越大,责任也就越重。胡乱作为的、不肯作为、不愿作为的,同样也要接受问责。

3 行政决策责任追究机制科学化,有利于转变政府职能,提高依法行政水平,塑造为民责任政府。在一个强调法治、民主的现代国家,任何一个负责任的政府,都必须履行好自己的职责,尽其自己的社会管理、公共服务、市场监管、宏观调控的职能,同时又要求所有参与政府管理的行政官员必须具有负责精神行使权力,随时接受人民群众的监督和问责,并承担相应的责任。建立实施行政问责制,有助并有利于转变政府职能,深化行政体制改革,在理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会、政府与公民的关系中明确政府及其行政官员应承担的责任,从而提高其依法行政水平,实现政府及其行政官员职能职责的归位、定位和正位,塑造一个守法、守责、守信、守时的当代责任政府。实施行政问责制,可以从源头上对政府及其行政官员的权力、职责进行必要的约束和规定,防止和阻止其滥用、误用公共权力的失职行为。同时,行政问责制还弥补了国家法律上的空白,不仅对行政官员的/乱作为0要问责,对/不作为0和/无作为0的也要问责,这样,势必能够促进行政官员工作作风的转变,提高责任政府的效率。

4 行政决策责任追究机制科学化,有利于进一步完善国家法律责任制度,加速行政国际化的进程。实施行政问责制,是国际目前比较通用的做法。虽然,各国的具体情况不同,其问责的具体规定和操作方法也都有所不同。但是,在掌管公共权力的政府官员中有权必有责、违规违法必追究的这一点上则是共同的。在建设中国特色社会主义过程中,实施行政问责制,有利于加速行政国际化的进程,进一步完善我国的法律责任制度。行政问责制比责任追究制的含义在外延上更为宽泛。责任追究,是一种过错追究;而行政问责,则不仅仅是过错追究,而且还包括非过错追究。因此,行政问责的指向是:乱作为、作为不力、不作为、无作为。也就是说,行政问责它不仅是指有错、犯法要追究,同时也包括能力低下、推诿扯皮等也要追究。实施行政问责制的重大意义,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,建设中国特色社会主义、实现/科学执政、民主执政、依法执政0的最好的制度载体。

## 二 推进行政决策责任追究机制科学化提升行政效能的途径

1 培养决策失误的责任追究意识,营造良好的行政氛围。文化氛围无论是在公共组织还是在私人部门都占据着十分重要的位置,对组织的决策、执行、监督等环节都有着深远的影响。美国学者罗森布鲁姆曾指出:/当不愿意承担责任成为根深蒂固的组织文化时,没有什么决策理论或方法可以让组织免于不良决策甚至更加恶劣的后果。0<sup>[2] 364</sup>目前,从某种程度上说,我国从上至下、从官到民都还严重缺乏问责意识,普遍存在/只要不违法犯罪,不贪污受贿,因决策失误造成的损失再大,也不需承担责任0的思想误区和文化氛围。因此,要想真正树立有权必有责、权责一致、有过错必然要受到制裁的责任意识,必须通过建立正式的规则来加以强化。营造良好的行政氛围,首先加大公共决策责任人员的追究力度,对负有决策失误的领导者,施以惩戒,即要求其承担因其决策而产生的不利后果。无论其升迁到什么级别,调任到何处,都应追究其责。只有认真追究决策失误者责任,才能抑制官员追求政绩的非理性冲动。其次,加强行政官员的行政伦理教育与修养。行政伦理学的研究表明,行政伦理的养成必须将行政理想、行政态度、行政义务、行政责任心、行政纪律、行政技能、行政荣誉、行政作风等融为一体,特别是要强化行政人员道德意识的监督机制,<sup>[3] 316</sup>将行政他律与自律有机统一起来,才能形成与完善健全的行政人格,也才能为构建完善的领导责任追究制度奠定坚实的基础。

2 建立决策责任状,把决策责任具体落实到个人。建立领导决策责任帐,就是领导班子对作出的所有决策的结果,都要按每位领导干部的个人意见如实记录。会议结束后,秘书将记录送到参加会议的单位领导者手里,让他们看自己的记录是否准确。如果准确,领导者就要签名,确认记录结果;如不准确,就要重新调整准确并签名负责。经过签字的记录,留存进档,就是每位领导者的决策责任帐。然后,实行/秋后算账0,即在记账的基础上算账,清查责任帐,清查责任。因为从实践过程来看,任何一项决策,到一定时候都会有结果。例如,某一级领导班子在一年中共作出30项决策,经过一段时间的实践

后,这30项决策的结果都出来了。其中20个是正确的,10个是错误的。这个时候,就要查各位领导的决策记录。通过查记录,逐一查出每个领导干部在20个正确决策里,投了多少个赞成票,多少个反对票,从而算出每个领导者的决策正确率。同时,在10个错误决策里,投了多少个赞成票,多少个反对票,从而算出每个领导者的决策错误率,并将这一结果向领导班子会议报告。领导班子会议根据每个领导干部的决策正确率和错误率,决定对其升降和奖惩。通过这种办法,就把决策的责任非常清楚地落实到了每个领导干部身上,把领导干部对党和人民事业负责也变成对自己负责。这样,领导干部在决策时,就不能采取不认真负责的态度。

3 加快决策责任追究机制的立法进程。我国宪法和法律对有关政府决策的监督和审查和责任追究的规定,还都是泛泛的、原则性的,具体的公共决策审查和决策失误追究制度尚未建立。在我国,谁有资格提起审查和追究,审查和追究的程序如何,审查和追究的结果以何种方式出现等等,都没有法律的明确细化的规定。<sup>[4]19</sup>因此,只有加快决策责任追究机制的立法进程,使内在的责任意识与外在的法律制度有机结合起来,才可有效防止行政权力行使者的专权和滥权。当然,制度本身的权威性不能仅仅依靠强权和暴力,还必须具有超越于刚性条文之上的正义价值,具有某种使人们自觉遵守的内在道德约束力。总之,在责任立法的范围上,既要有决策环节的责任、执行环节的责任、追究环节的责任,又要做到正面性立法与惩罚性立法并举,奖励性法规与惩罚性法规并重,从而逐步建立起有关行政责任的法律法规体系。

4 加强对行政决策过程的全面监督,健全民主监督、群众监督和舆论监督相结合的机制。建立领导决策失误责任追究机制需要全方位、多层次的监督,它体现在两个方面:一是监督公共决策过程,使公共决策依法定程序进行,尽可能地减少公共决策的失误并在发现公共决策失误时可以判断公共决策失误的原因,进而判断是否应该追究公共决策者的责任。二是对公共决策的结果进行检验,来判断公共决策是否导致了决策失误。<sup>[5]99</sup>两方面的监督效能的达成有赖于各种监督方式作用的发挥:

第一,政治监督。由各级人大来实施,重点在于落实失误者的政治责任,如应明确人大和政府之间的职权界限,规定人大对政府重大决策行为进行监

督和审查的工作程序和方式,并建立修正案制度,保证决策的科学化。为便于政治责任的落实,当前特别应用法律形式完善人大对行政决策者的政治责任的追究制度、行政首长负责制等,以便实际操作。

第二,法律监督。司法机关要对行政决策行为的合法性进行审查,包括以下两个方面:首先,审查具体行政决策依据是否确凿充分,审查法律法规是否运用正确。其次,审查监督是否符合法定程序,行政决策者是否超越职权或滥用职权。我国现阶段应加大领导干部在行政决策中的玩忽职守犯罪的司法监督、查处力度。对于那些在决策过程中滥用职权、不尊重科学、不顾客观实际、乱拍板瞎指挥,给国家和集体财产和人民的生命安全带来巨大损失的行政决策者,更应切实追究其法律责任,严惩不贷。

第三,经济监督。要对行政决策从制定到实施所耗成本进行全面审核,通过投入产出的比较,来判断行政决策的得失。目前,党政领导干部任职期间有无个人违反决策程序或决策造成重大损失情况都是经济责任审计的重点内容。监督决策者在决策中资金的使用过程中是否有不当行为,可以避免资财的流失,也有助于合理地确定决策失误者的赔偿费用或追偿费用。

第四,社会监督。主要通过人民群众及媒体等社会舆论进行,对于强化领导决策的道义责任最为有效。加强群众监督,需要由政府来弥补群众监督的成本不足,提高奖励力度,完善信访渠道,同时无偿提供法律援助。另外,通过报纸、电台、影视等对决策失误者的行为进行曝光,对追究决策者领导责任的过程进行公示,可以起到警示、教育的作用。

#### 参考文献:

- [1] 颜佳华,等.公共决策研究)))文化视野中的阐释[M].长沙:湖南人民出版社,2005
- [2] [美]戴维·H·罗森布鲁姆,罗伯特·S·克拉夫丘可.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].张成福,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002
- [3] 张康之.公共行政中的哲学与伦理[M].北京:中国人民大学出版社,2004
- [4] 惠连江.应建立和完善政府决策失误的法律责任追究制度[J].国家行政学院学报,2000(5).
- [5] 朱广忠.公共决策失误责任论析[J].理论探讨,2004(6).

(责任编辑:黄声波)