

중국의 행정감독과 행정문책제도

加强行政监督,推行行政问责制度

장 춘 염(张春艳)*

Jang, Chun-Yeom

■ 목 차 ■

- 一. 加强行政监督的必要性和紧迫性
- 二. 当前加强行政监督的根本出路在于推行行政问责制

최근 중국 지방정부에 행정 권력이 집중되면서 권력의 책임성과 감독성에 대한 관심이 높아지고 있다. 정치체제 개혁과 민주정치의 강조를 통해 법제적 정부, 책임정부, 복무형 정부로 변신하고 있다. 이러한 변화 속에서 중국 정부내 행정권력의 특징과 지방정부의 행정권력에 대한 수장의 책임제를 중심으로 한 최근의 변동 내용을 기술하고 있다.

进入21世纪以来,我国掀起了一场问责风暴. 问责制的推行,昭示着政府运作模式的转型和变迁,探讨有关行政问责的意义,行政问责的内涵对加强对政府权力的监督,建设责任政府具有深远的意义.

进入20世纪80年代,在全球公共行政改革的浪潮下,强化政府官员的责任,建设责任政府,已成为世界各国行政改革的趋势之一,联合国在其千年宣言中明确提出了要提高政府和官员的公共

* 중국 길림성행정학원(당교) 공공관리연구부 부주임, 부교수
(中国 吉林省委行政学院(党校)公共管理教研部副主任, 副教授)
길림성행정관리학회 부비서장(吉林省行政管理学会副秘书长)

본 논문은 중국의 지방행정과 관련한 제도를 소개하기 위하여 본 연구지에 수록함

行政的能力和責任以適應時代的要求，責任政府已經成為我國政治體制和行政體制改革的一個基本價值取向。要達到這樣的目标，我們必須要進行行政體制和政治體制的改革，建立起與社會主義市場經濟相適應的服務型政府，法制政府和責任政府。搞經濟體制改革可以靠政府的力量來推動，而搞行政體制改革，搞政治體制改革，搞民主政治強調的是政府的權力要受到限制，法制政府，責任政府，服務型政府，這都是在政府權力有限的前提下才得以成立的觀念，所以，這種變革的動力不可能來自於政府系統之中，而是要靠自下而上的社會力量來推動，靠法制和制度來完成。行政監督是對政府機關及其工作人員的行政行為進行監督制約的有效的手段，是促使政府責任實現的根本途徑，是政府正確的做事和做正確的事的根本保證。應該說，一個缺少有效監督機制的依法行政，不能成為真正意義上的依法行政，一個缺少行政監督的政府管理就難成為真正意義上的公共管理。

一. 加強行政監督的必要性和緊迫性

行政權力特性決定了加強對其的制約和監督的緊迫性：雖然所有的國家權力均應受到有效的制約和監督，但與其他國家權力相比，行政權力應該接受更加嚴格的制約和監督。原因在於：

1. 行政權力涉及面廣

行政機關是我國重要國家機關之一，其擔負着重要的國家管理和社会管理職責和任務。在我國，行政機關管理的範圍涉及國家政治，經濟，社会等诸多方面，幾乎遍及國家和社会事務的一切領域。行政機關負責實施的法律約占全部法律的80%左右。對於這樣一個擔負着重要的國家管理和社会管理職責，尤其承載着主要法律的執行的行政機關而言，其是否依法行政及依法行政的狀況直接影響到依法治國的實現。政府是具有暴力權力的壟斷組織，它可以強制性地徵稅，它掌握着國家的財政大權管着人民的錢。布凱南講過：人的行為是不一樣的，花誰的錢給誰辦事，不同的組合導致不同的結果：花自己的錢給自己辦事，既講節約又講效率；花自己的錢給別人辦事，光講節約不講效率；花別人的錢給自己辦事，講效率不講節約；花別人的錢給別人辦事，既不講節約也不講效率，政府就是這個類型。怎樣保證這些錢花對地方，人民必須行使好監督政府的權利，要由人民來評估政府。

2. 行政权具有主动性和积极性

与法院司法活动奉行“不告不理”原则而具有事后性和消极性相比，行政机关的执法活动是“面向未来的连续性社会形成活动”，具有主动性和积极性；行政权的性质为现实所需，这有助于保障行政的高效性和国家政策的顺利实施。不过，行政权的主动性和积极性也使行政机关的活动带有一定的进攻性和人侵性，由此提高了行政机关违法的可能性，为行政机关滥用权力和侵害公民的权利提供了可能。最能够说明问题的应该是行政审批权，在社会资源尚不充足的情况下，作为国家管理社会的一种有效方式，行政审批权有利于资源配置。然而，进入市场经济，对很多市场在资源配置中起到基础性作用的领域进行行政审批就严重违背和阻碍市场的发展，成为政府内部官员权力寻租的渠道。对行政审批权的监督不到位会导致权力配置不合理，标准不完善，程序不严密，过程不透明，久而久之，商业贿赂大行其道。所以，建立起对行政权的内部的自我约束机制和外部的监督机制刻不容缓。

3. 行政权的行使常采用首长负责制

行政权的行使实行行政首长负责制，这就使行政权力的行使具有权力相对集中的特点。行政权行使的这一特点，潜藏着导致按个人意志办事的危险，而且，也使得行政人员经常处在一种责任的困境之中。因为，官僚制最大的特点是下级服从上级，所以，认真负责是最大的道德，服从是最大的美德，另一方面，上级的命令和决定也不是每一次都是正确的，水门事件就是一个极端的例子，它向人们展示了服从权威和服务公众之间的伦理冲突有多大。所以，不仅要加强对行政官员的监督，而且，更为重要的是建立一支懂法，守法，并且对法律形成信仰的公务员队伍。执法者如果不懂法，就如同盲人上路，别人危险，自己也危险。我国制定的《公务员法》有这样一条，第54条，当公务员认为上级的决定和命令有违法律时，可以要求上级纠正。这个条款的准确含义，是下级公务员对上级公务员不符合法律的决定和命令可以要求上级收回，这是法律赋予下级公务员的批评权和建议权。如果上级官员不收回，那么执行了以后，由上级公务员承担法律后果，这便赋予了下级公务员一个免责权。所以，这里是两项权利，一项是建议权，一项是免责权。下面一个条款更重要，明显违背法律的决定和命令，执行之后不得免责。也就是说，下级公务员要求上级公务员收回明显违背法律的决定和命令，但是上级没有收回还是要下级执行，此时，如果下级公务员执行的话，就要和上级一起负责。因为，他有一种权利，我们把它叫做抗命权，其实质就是法律允许公务员对严重违背法律的决定和命令进行抗命。所以，下级服从上级使公务员的基本义

务, 但是所有的公务员都向法律负责是公务员的首要义务. 判断公共行政人员行为是否是负责任的行为, 最终的衡量标准是是否符合公众的利益, 所以, 作为公务员, 首要的义务在于对公民负责, 做不到这一点就违背的被公民选为代表的责任, 就是对公民责任的否定.

4. 行政权具有强制性和裁量性

行政权是一种具有自身强制力的权力, 其强制性既表现为行政机关可以单方做出有约束力的决定, 也表现为行政机关可以采取临时性的强制措施, 还表现为在当事人不履行行政决定时行政机关可采取措施促使当事人履行. 行政机关所享有的行政权不仅由强制力作后盾, 而且时常伴有程度不一的裁量性. 这种裁量性的产生或源于法律只有原则性规定或笼统性规定, 或源于法律直接赋予行政机关的选择空间. 裁量权的存在赋予行政机关更大的决定自主性. 行政权的强制性和裁量性虽为现代行政所必需, 但与此同时, 它们的存在不可避免地导致人们对行政专断担心的增加. 寻求对行政权恰当, 有效的控制, 防止行政机关滥用权力, 同样也为现代法治所必需. 公共行政中的自由裁量及公共行政人员的自由裁量权, 形成了一个充满弹性和变数的空间, 在这个空间里包含的公共权力, 一旦和行政人员的个人利益相遇, 就可能为行政人员利益的扩张提供机会, 权力寻租往往就从这里开始. 正如美国一位大法官所说: “如果我们不对行政行为所要求的专业知识进行严格和精心的限制, 其自由裁量权没有任何实际限制的现代政府的力量将变成一头怪物. 绝对的裁量就像腐败一样, 标志着自由终结的开始.” 所以, 我们应该将自由裁量的空间缩小到尽可能低的限度. 所以, 邓小平说过: “好的制度可以使坏人做好事, 坏的制度可以使好人做坏事.”

毫无疑问, 在现代社会中, 行政权日益处于国家核心地位, 行政机关在应对复杂的经济社会问题, 在给人们提供强有力的保障等方面, 发挥着十分积极的作用. 基于此, 法律赋予了行政机关宽泛, 强大的权力: 但正是因为行政权的庞大和强大, 如不对其进行强有力的监督和制约, 极易对公民, 法人或者其他组织的合法权益造成不利影响甚至损害, 并可能膨胀为恣意妄为的权杖. 行政权本身的特性不仅决定了它在国家权力体系中的突出地位, 而且也决定了加强对它制约和监督的紧迫性.

二. 当前加强行政监督的根本出路在于推行行政问责制

行政监督往往与责任和责任追究密切关联,对出现的问题和差错,追究行政机关和相关人员的责任,是监督,防止行政机关再度发生类似问题的重要基础.责任是法律的生命,违法不纠必然导致有法不依,如果监督者在监督过程中发现了违法,而不追究或追究不到位,放纵了违法者,这种监督就成为软监督或无成效监督,其所导致的不仅是监督失灵,而且使整个法律机制的失灵.在西方发达国家,问责制是一种追究公职官员责任的最基本,最常用的制度,其来源是“西敏寺体系”(Westminstersystem)源于英国的议会内阁制里的部长问责制,意思是一个内阁部门里头只要出现了贪污,政策失误,失职,渎职并造成不良后果或损失,或者出现个人行为不端,生活丑闻并造成不良社会影响等问题,该官员立即就会出来公开道歉,甚至辞职,情节严重的,还将导致其上司公开道歉或辞职,若该官员是中央政府的内阁要员,在情节特别严重的情况下,还有可能导致内阁官员总辞职.可以说,西方国家的问责制,是一种对政府内部不正之风或不当行政行为或官员个人生活问题很有杀伤力的铁面无情的制度,值得我们借鉴,也成为我们当前加强行政监督的一个切入点和可行性路径选择.

1. 行政问责制的起源

我国行政问责概念的引入,源于香港2002年7月的“主要官员问责制”.往前追溯,1980年“渤海2号”钻井船沉船事故,死亡72人,石油部长宋振明被解职,国务院主管石油事务的副总理康世恩记大过处分,1987年大兴安岭火灾,林业部长扬钟,副部长董志勇被撤职,1988年80旅客列车(昆明—上海)颠覆,88人死亡,铁道部长丁关根引咎辞职,2003年4月由SARS事件引发的新一届中央领导集体严肃追究失职官员责任,开创了我国官员问责制的先河,因为应对非典不力,当时的卫生部长张文康和北京市市长孟学农两名省部级高官被解职,另有上千名官员被解职,显示了非常时期用重典的特征;2004年以来的问责风暴更是淋漓尽致:从重庆开县井喷事故到北京密云的践踏事件,从吉林市中百商厦特大火灾到安徽“阜阳劣质奶粉”案,从江苏“铁本”案到湖南“嘉禾违法拆迁”案,一大批官员或丢乌纱帽或受处分,或走上被告席.如此大范围,高强度的吏治整肃,意味着“行政问责制”已经开始进入中国政治和行政领域.在很多人眼里,2003年成为高官因责任追究而下台的分水岭,更多的是因为两个标志.第一个标志是,“非典”危机后,责任政府,问责制等概念从学术语言转化成官方语言和公共语言,越来越多地

出现在领导人的讲话和政府文件中，这种语言的转化代表着一个根本观念的转化，过去的习惯讲法是“首长负责制”，意思是一把手拥有拍板的权力，但是，问责制却意味着，要对权力的使用者建立责任追究制度。2004年3月，温家宝在政府报告中着重指出，“政府的一切权力都是人民赋予的，只有人民监督政府，政府才不会懈怠。”他强调政府部门必须“有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿”。第二个标志是，从2003年以来，建立行政问责制度成为整个制度建设的一项重要内容。2003年8月《长沙市人民政府行政问责暂行办法》出台，被看作是国内首个地方政府的行政问责办法，此后，天津，重庆，海南等多个省市，也陆续出台了关于行政问责制度的相关规定，加上一些中央部门的，共有97件，此外，2006年1月1日生效的公务员法，对领导干部引咎辞职作出了法律规定，成为行政问责制度最重要的一部法律。2008年3月25日，国务院总理温家宝主持召开新一届政府第一次廉政工作会议，并且指出，今后将加快实行以行政首长为重点的行政问责和绩效管理制度，要把行政不作为，乱作为和严重损害群众利益等行为作为问责的重点，对给国家利益，公共利益和公民合法权益造成严重损害的，要依法追究。表明政府要把行政问责作为最重要的制度建设任务之一。行政问责制作为一种对政府内部不正之风或不当行政行为或官员个人生活问题很有杀伤力的铁面无情的制度，已经成为国家政治制度和国家监督体系的重要组成部分，也成为中国政治生活和公共管理中的亮点，行政问责制的建设，对于在行政内外强化现代民主政治理念，采取至下而上的渐进办法从制度上推进我国责任政府建设，推动公共行政改革，并进而推动我国政治文明建设具有重要的意义，成为我国责任政府建设的可行性途径选择。

2. 行政问责制的涵义

就是行政官员的责任追究制度，是指特定的问责主体针对各级政府及公务员承担的职责和义务的履行情况实施的，要求其承担否定性后果的一种责任追究制度。其本质在于对公共权力进行监督和责任追究，就是以明确的指向，刚性的措施，有效的手段，快速的反映来监督和约束权力，确保领导干部和政府公务人员依法办事，行政问责制作为现代民主制度的组成部分，在深化政治体制改革的进程中，在推进社会主义政治制度自我完善和发展中，发挥着独特的作用。

3. 行政问责的作用

实施行政问责制就是通过责任机制的约束和具体责任的追究，唤起政府官员对自身权力来源，

权力行使的宗旨和如何行使手中权力的深刻认识和反省，并内化于政府日常工作中，转化为对人民负责的自觉行动。问责制的核心在于要求政府和官员必须对其行为负责，问责制的实质在于防止和阻止行政官员滥用或误用公共权力的失职行为！问责制的目的是要建立一个将政府与公民之间的宪政关系体现于政府工作的始终的责任政府。

4. 行政问责的具体内容

由行政问责的主体,客体,问责范围以及问责种类等组成

(1) 问责主体

在某种意义上，官员问责的根本问题，并不是各级官员负什么样的责任和如何负责任，而是对谁负责，由谁来问责，即谁是问责主体的问题：问责是因授权而产生的。授权一般包括两个层面：一是人民对政府及其官员的授权，即异体授权，与之相对应的是异体问责；二是政府对官员，上级对下级的授权，即同体授权，与之相对应的是同体问责。异体问责和同体问责是行政问责的两种基本途径，同体问责的主体是所谓的“上级”；异体问责的主体是社会公众。官员问责在我国施行以后，一些地方的政府先后出台了有关问责的规章制度。但我们看到，几乎所有的规定当中，都把问责的权力赋予了行政首长。这表明，中国目前的官员问责，主要还是同体问责，同体问责的作用虽不可否认，但其缺陷与不足也是较为明显的。其主要的不足之处，在于这种问责追究的是下级对上级的责任，从而导致官员只对上级负责而不是对自己所承担的公共责任负责，进而忽略了对社会公众问责。同时由于仅仅是上级层层追究下级的责任，结果必然是最高的一级无人追究其责任，从而在最关键的地方造成责任体系中根本环节的缺失，要使行政问责制最终成为一种政治制度，就是在完善同体问责的同时，加强异体问责，并且把同体问责为主改为异体问责为主。把纯粹的下级对上级负责变成权力行使者对权力所有者的负责，把下级向上级的交代变成政府及其官员对民意机关和社会公众的交代。在我国，问责的主体首先应体现为各级人民代表大会。这是因为人民代表大会是我国最高的权力机关和民意机构，并且在国家权力结构中高于行政、司法等其他国家机构。在此意义上，人大与其所监督和问责的国家机关的关系不是国家权力分立和平行制衡，而是作为权力机关和民意机构，对其他作为执行系统的国家机关进行监督、制约和问责。人民代表大会的问责主体地位，就是由人民代表大会制度这种权力结构所决定的。我国宪法第3条，第128条明确规定由人大产生的行政机关，审判机关，检查机关要对人大负责，这里的负责

所强调的首先是政治责任。同时，宪法和地方组织法等法律也规定了各级人大和常委会的质询权，特定问题的调查权，罢免权等。罢免和撤职是人大及其常委会行使问责权的主要方式，也是行政问责的核心内容。通过行使质询权和调查权可以对有关官员起到威慑作用；通过人大行使质询权，调查权，罢免权和撤职权可以导致一些政府官员为了避免被罢免或撤职，主动提出引咎辞职。然而，在我国几起备受瞩目的问责事件中，我们都没有看到人大发挥决定性的作用，看到的只是各级行政官员向各级党委和政府的引咎辞职。当然，我们并不反对和否认上级政府对下级政府及其官员同体问责的权力，但民意机关和社会公众的问责确实应当放在首位。特别是当他们需要因所承担的责任而引咎辞职或责令辞职的时候，他们所面对的应是通过选举或决定任命授权与他们的人民代表大会，而不是上级党委和行政部门：这是一个法律程序的问题。而正当的法律程序是问责制沿着法治的轨道前进，防止陷入人治误区的保证；社会公众(包括民主党派、社会团体、企事业单位，其他各种非政府公共组织和公共舆论)也是行政问责的重要主体，当对行政人员的监督和处理主要不是来自于公众的要求时，公众的期望必然会降低，在个人无力抵抗政府时，直接的后果就是政治冷漠。所以只有充分发挥社会公众的作用，使权力保持对民意的足够敬意，官员问责制才能真正落到实处。社会公众问责的前提是知情，没有知情权的问责权是没有任何意义的。那么如何才能保障公众的知情权呢？首先必须明确，在政务信息公开的过程中，“公开是常态，不公开是例外”，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密，个人隐私外，政府必须向社会公开所有政务信息。其次，要保障公共舆论的相对独立性，因为公众自己是不可能去主动获取各种资料的，主要还是要依靠各种媒体，既包括传统的大众传媒，也包括新型的网络媒体。如果正式的媒体不能承担起向公众传达真是消息的功能，那么就会有非正式的媒体出来承担这一功能，这就是我们俗称的流言。当公众通过留言获取信息时，其对政府施加的压力也将会是非理性的。

(2) 问责客体

问责客体的规定始终是困扰我们的难题，从理论上讲，由于我们实行的是行政首长负责制，问责客体应指政府极其工作部门的行政首长，而一般公务员则按照《公务员法》的有关规定实施管理。但是，问责的客体的职责要进一步细化，不同部门与官职之间严格的职责划分是官员问责的又一重要前提。没有明确责任体系的问责制度就是一个摆设。就目前的状况而言，在职位的设置和职权的划分上都是不容乐观的。机构重叠，层次繁多，到底谁有职权，由谁负责，往往悬而未决。

(3) 问责范围

一般来讲, 官员责任由政治责任, 法律责任, 行政责任和道德责任四个层面, 这四个层面的责任常常相互交叉但却不尽相同, 法律责任, 行政责任的界限相对较为清晰, 容易厘定, 责任者应当也必须承担相应的法律制裁和行政处分, 政治责任是指政府及其工作人员决策失误或行为有损于公共利益. 虽不至于受到法律追究, 但政府及其领导成员要承担的责任. 道德责任就其内容来说与政治责任基本相同, 但道德本身是一个内在的约束机制, 并不具有外在的直接强制力, 所以道德责任主要是一种政治文化, 一种政治惯例. 我们认为, 行政问责的意义和作用在于开辟了法律制裁和行政处分之外的第三条监督渠道, 对那些没有触犯法律和违反纪律的人和事, 通过问责来追究责任, 弥补了现有法律监督和纪律监督的不足. 由此可见, 行政问责主要指向应该是政治责任和道德责任. 具体说, 作为一个政治官员, 如果决策失误或行为有损于公共利益, 引起社会公众的极度不满并强烈质疑的话, 这位官员就应当承担政治责任和道德责任, 直至引咎辞职.

(3) 问责种类

行政问责的种类很多: 有告戒或者责令作出检查, 通报批评, 调离工作岗位, 责令辞职, 免职, 辞退或者解聘等问责方式. 其实, 还有两种重要方式, 即公开道歉和引咎辞职, 也应列入其中. 行政问责的提起, 很大程度上是由于公共问题处理不当, 在社会上引起巨大反响. 所以问责, 也在很大程度上是要给社会公众一个交代, 一个说法. 从这个角度看, 公开道歉和引咎辞职无疑是最为得当的方法, 即使是由于政府内部事物引起的行政问责, 公开道歉和引咎辞职也不失为好的方法之一. 公开道歉和引咎辞职是一种政治责任, 他们最大的功能是平息社会公众的不满, 并维护了执政党和政府的整体道德形象. 公开道歉和引咎辞职更是一种道义责任, 因为他们的根本特征是主动性和自愿性, 他们维护的是基本的政治耻感, 展现是基本的政治良知. 近两年来, 我们看到了一些官员引咎辞职的先例, 但相比之下, 主动引咎辞职的官员还是凤毛麟角. 大量的官员仍然是等着上级的问责. 这说明在我们的干部队伍中对于政治责任还缺乏足够的认识, 还缺乏一种勇于承担道义责任的政治文化, 同时也反映出在同体问责为主的制度下, 官员对社会公众责任感的缺失. 要让公开道歉和引咎辞职真正成为一一种政治文化, 一种政治惯例, 一方面有待于官员道德素质的提升和一个良好的道德环境和制度化的道德准则的建立, 另一方面还要有完善的相关制度安排. 比如, 引咎辞职制度除了官员主动外, 还需相关部门的批准, 在批准过程中, 应该有一个比较公开的程序, 让各种各样的意见有一个辩论的过程, 最后慎重作出决定, 表示挽留还是表示同意.

另外，对于引咎辞职的官员，应当给予相应的下野生存空间和东山再起的机会，引咎辞职往往意味着官员政治生命的结束，使得其几十年的努力成果在一瞬间消失，这实际上使得引咎辞职变成了一种严厉的惩罚制度，其严厉程度不亚于责令辞职，或者撤职，这样，官员很可能不去承担责任，反尔在行动上尽可能去逃避责任。

总之，随着我国行政管理体制改革的不断深化，我国行政问责在理论，实践和制度建设上都取得了可喜的进展。但是，行政问责并非一种单一的制度，而是由政治体制，法律，行政规章制度和公民社会等因素在发展中构成的一个体系，内容复杂，按照世界银行研究的结论，在行政问责的体系设计中，“不存在单一的药方可以在全世界随时进行机械的应用”。因此，在行政问责体系的建设中，我们必须充分了解和借鉴其他国家的经验的基础上，结合自身的国情做出可行性选择。