

行政决策连带责任制度的内在逻辑与中国实践

王仰文

(聊城大学法学院, 山东 聊城 252000)

摘要:我国关于行政决策责任的国家立法和党内法规已将责任追究的精神深深植根于政府运作的各个层面,相关制度建设引领着责任追究体系的未来方向。但是,这一系列制度因为连带责任制度的缺失而显示出明显的不完整性,离真正意义上的责任追究还有相当距离。因此,从中国行政决策责任的重点和难点问题出发,为防止决策责任追究走过场,需要重点建设完善行政决策连带责任制度。

关键词:行政决策;责任追究;连带责任;制度建设

中图分类号:D922.1

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2014)06-0025-05

连带责任形式的产生历史悠久,在西方社会,它至少可以追溯到罗马法时期,在我国,春秋战国时期就有了“连坐”制规定。尽管现代法上强调责任自负,个人应当在其理性能够预期或者应当预期的范围内承担责任,但是,为更好地保护被侵害人的利益,连带责任仍不免在各个领域出现。从比较的角度看,“中国可能是有史以来的各个国家中,连带责任实施的范围最广、时间最长、最严厉、对这一工具的依赖性最强的国家。”^[1]比如,我国民商事法律中就有很多关于连带责任的规定,这些规定不但涉及到民商事活动的诸多领域,而且这种原则性规定也渗透到相关的司法解释条文中,并在民商事审判实践中得以贯彻。现在,伴随着法学理论的发展和法学实践的增强,传统民商事法律中的连带责任理论,已经超越了私法的传统疆域延伸到公法领域中,成为宪法与行政法规调整的一个重要内容。作为对行政决策活动进行限制的责任追究形式,行政决策连带责任对于减少和防止行政决策失误,促进科学、民主决策具有重要的意义。

一、行政决策责任类型的多元构成

在责任政治与责任政府的构建中,对责任及其类型的阐释和研究始终是一项最为基础的工作。然而,由于语言自身的模糊性和适用场合的复杂性,“责任”这一概念一直充满了不确定性和高度的抽象性。学者们基于不同的研究视角和工具化立场,对行政决策责任进行了多角度的描述与界分。

其一,从政府权力行使结果的性质来看,行政决策责任可分为积极责任和消极责任。传统的责任政府理论认为:“政府承担的是一种消极的责任,……政府所要履行的是一种消极的义务——不作为义务,即不得以积极作为侵犯公民个人权利;遵守法律,也就是遵守人民共同的意志。这些观念集中表现为一个焦点——控权即控制行政权,以防止行政权力压法、毁法,侵犯公民个人权利”。^[2]但是,随着现代民主政治的发展,公众的权利意识逐步觉醒,他们不仅要求政府恪守不侵犯其应有权利的准则,甚至还应当保

收稿日期:2014-10-01

作者简介:王仰文(1974-),男,山东聊城人,聊城大学法学院副教授,法学博士,政治学博士后。

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);山东省高等学校青年骨干教师国内访问学者项目经费资助

护他们的政治、经济、社会权利的实现。在这一意义上,行政决策的积极责任即是要求行政决策主体在从事行政决策活动中不但要积极作为,而且要正确全面地作为;消极责任则强调行政决策主体在不作出决策,或者作出决策失误时所应当承担的否定性后果。因此,在现代理论视野中,行政决策责任追究不但包括对行政决策主体积极决策行为的激励与奖掖,也意味着对行政决策失误或者行政决策不作为的监督与惩治。当然,基于社会发展的需要和立法实践的主旨原因,行政决策责任追究更多关注的是行政决策消极责任。

其二,从行政决策责任产生的原因来看,行政决策责任可分为主观责任和客观责任。行政决策主观责任,意在规范与制约行政决策主体的心理活动,使其更为理性、全面、负责地作出行政决策,这些规制往往内化于心,因此实则反映了决策人员的整体素质和职业道德,包括伦理准则与道德规范等与其公职身份相关的道德要求。尽管这种责任方式高于一般意义上的责任承担方式,但是,它也融合了客观责任的精髓和要义。行政决策客观责任则更多强调了行政决策主体对客观世界的理性判断和对法律条款准确适用的基本要求,它重在促进行政决策符合公共利益的目的,遵循主客观相一致的行为原则。在行政决策主体的责任追究中,这种主观责任与客观责任的区分意义,在于把握主观责任从严、客观责任从轻,故意从重、过失从轻的基本原则,严厉惩罚决策渎职与滥用职权的行为,有效促进行政决策水平的提高。

其三,从行政决策责任承担主体看,行政决策责任可以分为个人责任和集体责任。这种划分方式源于我国《宪法》的规定。依据我国《宪法》规定,中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制。工作责任制则有个人分工负责制和集体领导负责制之别。集体领导与个人负责各有利弊,二者密切联系,不可分割,统一于民主集中制之下。集体领导是个人负责的前提,个人负责是集体领导的基础。

其四,从行政决策责任立法规范来看,行政决策责任可分为政治责任、道德责任、法律责任。政治责任就是行政决策主体依据其所负担的行政决策职责要求,在行政决策行为失职造成行政决策失误时,所应当承担的谴责和制裁;道德责任是指按照“政府及其公务员依法行使公共权力,从事公共事务管理时必须承担道德意义上的责任”^[3]要求,行政决策主体在行政决策过程中应承担的道德方面的义务;法律责任就是行政决策主体在履行行政决策的法定职责过程中因侵害相对人的合法权益,出现失职渎职、滥用职权、贪污腐败等情形时应承担的法律责任。^[4]在本文的讨论中,我们依据责任政府的理论,结合现有的立法与责任追究实践,对行政决策责任追究类型的研究主要从政治责任、道德责任和法律责任三个方面展开。

上述几种行政决策责任类型之间既相互区别,又彼此融合,共同构成了行政决策责任交错盘结的有机整体。比如,从行政决策责任立法规范来看,政治责任、道德责任以及法律责任三者之间,就呈现纵横交错的复杂样态。道德责任是其他责任形式的基础,所谓“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之”。^①政治责任相对于法律责任而言,强调行政决策的行为与是否违法无关,而是关系到政策是否失误。在更深层次上,“政治责任不仅仅是对行政高官政治行为是否符合法律程序即形式正义的评价,更是对其政治性决策及其后果是否合理正当即实质正义的考察。”^[5]道德责任相对法律责任而言,法律是道德的底线,道德责任则是法律责任的补充,道德责任可以通过决策主体内心道德的信仰与强化,外化为法律责任承担的动力。就政治责任与道德责任而言,二者彼此渗透、互融共生,并且都呈现出法律化的趋势。

二、行政决策连带责任的范围限制

从实践看,行政决策领域的责任追究既包括直接责任追究,也包括间接责任追究。前者是对负有行

① 《论语·为政》。

政决策的法定职责、却违反相关法律规定而导致决策失误的责任人的追究；后者则是针对对行政决策行为负有监管职责，却疏于监管，没有及时发现、纠正决策违法行为，从而导致行政决策失误的责任人的责任追究。在中国的政治实践中，权力一般是自上而下层层授予，责任也因此是自下而上层层负责。这种层级制，不但要求下级勤于敬业、恪尽职守，也要求上级严以律己、率先垂范。上级对下级负有监管的法定职责，同时对下级的行为过错，也要承担连带责任。这种连带责任的意义，不仅是出于管理艺术的需要，更是强化授权责任和加大管理压力的必然。因此，这里的连带责任并非政治责任、道德责任和法律责任之间的彼此替代，而是在责任对象之间，由于一方决策失误责任的存在而引起另一方责任的产生，或双方决策失误责任同时产生。而且，根据责任性质与责任法定的原则，连带责任的追究也通常被限定在一定范围内进行，主要集中于政治责任与行政责任两种类型。

首先，行政决策失误的连带政治责任。在行政决策失误的政治连带责任追究中，其主要连带对象就是对行政决策主体负有监督管理职责的领导成员，不论其在具体行为中是否直接参与或者间接影响了行政决策，都应当承担基于决策主体责任引起的连带政治责任。领导成员的这种连带政治责任的承担，是以政治道德为基础的一种法定义务，具有关联性和无因性。政治责任的连带性缘于社会契约论，并在议会内阁制国家的内阁连带责任制中得到最初的有效实践。^[6]在中国，各级政府组成人员之所以要承担政治责任，是因为他们都是由代表人民利益的各级人民代表大会及其常委会选举或任命产生的，作为权力所有者的人民委托政府管理公共事务，因而政府必须为人民服务，对人民负责。行政首长负责政府职能的运行，也必须以承担政治责任的方式对人民连带承担政治责任。行政首长对其主管事务全面负责，一般的公务员对行政首长负责，是政治连带责任机制的基本逻辑。在具体的行政决策行为中，尽管行政决策普遍是以行政机关的名义作出的，但是行政首长在行政决策中起着决定作用，行政首长的政治责任不可避免地糅合进了对其他责任人员的追究之中。

其次，行政决策失误的连带行政责任。我们认同这样的观点，“所谓行政连带责任是指在行政权行使过程中和在行政职权的履行中行政权行使者对相关行政行为以及行政行为所带来的后果所应做出的合理承受以及在整个承受过程中依行为所体现权力主体价值的大小对其所分配的后果承受的等级。”^[7]这一认识强调责任主体之间由于职权上的连带性，导致行政主体在不当行使行政职权时，应当承担相应的责任。行政决策连带责任的追究也在一些法律文本中得以确认，如2003年国务院发布的《突发公共卫生事件应急条例》第47条规定：“突发事件发生后，县级以上地方人民政府及其有关部门对上级人民政府有关部门的调查不予配合，或者采取其他方式阻碍、干涉调查的，对政府主要领导和政府部门主要负责人依法给予降级或者撤职的行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”2001年国务院制定的《关于特大安全事故行政责任追究的规定》中也有关于行政决策连带责任的粗略规定。

再次，行政决策失误的道德责任一般难以连带。如上所述，行政决策失误的道德责任，与其他责任形式的最大不同就是其取决于责任主体的自觉认识和自愿选择，尽管可以开展舆论批评，但是更多依赖于责任人员的内心愧疚与自我谴责来实现。所以，让领导成员连带承担道德责任，不仅难以实现，也不尽合理。因此，在实定法上，道德责任与政治责任的追究往往彼此分离，并行不悖。但是，这并不意味着领导成员的道德责任可以被无限宽宥，无法追究。事实上，由于政治责任与道德责任的界定模糊，以及二者责任承担方式的犬牙交错，对领导成员政治责任的连带追究，实际上也蕴含了对其进行道德责任追究的味道，而且，政治责任的追究也可以由其他主体的道德责任延伸而来。比如，实践中，尽管行政首长自身的道德并没有瑕疵，但是连带对象一旦出现严重的道德问题就会造成人民利益的损失，甚至是严重损失，这时行政首长应该以承担政治责任的方式连带承担连带对象的道德责任。^[8]在这种情况下，一般行政决策主体的道德责任实质上已经演化为为了领导成员的道德责任，只不过以政治责任的形式外显出来而已。

不过，行政决策失误责任的连带追究应当具有层级的限制，否则错综复杂的因果关系会导致连带责

任的追究因为过于复杂而无法实现。我们认为,按照科层制的管理规律和信息传递的递减效应,行政决策的行政责任的连带只能是有限层级内的责任连带。比如,行政决策主体作出决策失误的,对其负有直接监督管理职责的上一级领导成员应当承担决策失误的连带责任。

三、行政决策连带责任的中国实践

在当前的中国,行政决策失误层出不穷,而责任追究又普遍缺位,致使行政决策甚至重大行政决策陷入恶性循环之中。这种恶性循环,一方面源于统一规范行政决策行为法典的缺乏,另一方面还在于对行政决策失误追究力度的不足。在行政决策责任追究的实践中,往往对于行政决策失误追究的情境、追究的主体、追究的对象、追究的范围、追究的程序等关键问题认识模糊,多有歧异。即便各省市自行出台的《行政决策程序规定》《行政决策失误责任追究规定》等规范性文件,也多因规定的粗疏和界定的分歧,而回避了责任追究的关键问题,随意性较大,重责轻罚、有责不罚等现象屡见不鲜。甚至,在一定意义上,行政决策责任追究的法律文本仅仅是顺应了时代潮流的流行话语,而显示出其象征性意义。针对频繁出现的重大决策者“拍脑袋决定、拍胸脯执行、拍屁股走人”的现象,中共十八届四中全会指出:“建立重大决策终身责任制度及责任倒查机制,对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。”

当然,四中全会决定建立的重大决策终身责任制度及责任倒查机制,还源于行政决策责任追究的近乎两个相反的极端:一方面,针对种类繁多,此起彼伏的行政决策失误,行政决策责任人及其领导成员极力撇清关联,要么直接予以“封口”,找到合适的“替罪羊”,及时摆脱舆论的追问;要么虚假顺应民意,公开表达“严厉追责”的高姿态,然后坐等风平浪静,无限期拖延,让所谓的严厉追责“风消云散”。另一方面,将行政决策失误的责任追究当成打击政治对手的有力把柄,以追究行政决策失误责任为幌子,罔顾相关事实与国家法律,将责任追究范围尽可能地扩大化,搞成一刀切的“连坐”,一级传给一级地击鼓传花,极力压制在行政决策过程中或者其他行政行为中意见不一的威胁力量。因此,认真对待和科学规制行政决策责任追究,避免责任追究被架空、被舆论“绑架”,甚至被不良运用,使其走向法治化轨道具有重要的现实意义。

我们认为,就一般的行政决策责任而言,按照《公务员法》《行政监察法》等法律的规定,在行政决策过程中,行政决策行为主体没有法定职权而擅自作出行政决策导致失误的,行政决策失误责任由其自行承担;如果行政决策行为主体得到了行政首长的授权而作出决策,但是这一授权本身没有法律依据,那么行政首长依然要基于其授权行为侵犯社会公众利益,而承担连带责任。如《突发公共卫生事件应急条例》第45条规定:“县级以上地方人民政府及其卫生行政主管部门未依照本条例的规定履行报告职责,对突发事件隐瞒、缓报、谎报或者授意他人隐瞒、缓报、谎报的,对政府主要领导人及其卫生行政主管部门主要负责人,依法给予降级或者撤职的行政处分”,这一规定就体现了连带责任的法理正当性。相反,如果行政决策行为存有法律法规的相关依据,但是依然造成了决策失误和公共利益损失,那么行政首长也应当免于连带责任的承担。因为,作出行政决策的依据,是人民共同意志的体现,在这种意义上,行政首长仅仅起到了执行人的角色,执行人民的意志,符合社会公共利益的需要。另外,行政首长一般情况下也不连带承担连带对象的职务犯罪而产生的责任。否则,和刑法的“罪责自负,反对株连”直接形成冲突。

应当认为,在行政机关内部,行政决策失误连带责任追究的情形在理论上相对比较容易界定明晰。但是,中国特定的政治环境,又在一定程度上加剧了行政决策连带责任追究的复杂性,甚至可以说,行政决策连带责任追究实践复杂性远超出现有法律规定的基本内容。因为,我国的各级各类行政机关实行的是行政首长负责制,行政首长自然应当对行政决策失误负责。但问题在于,错综复杂的党政关系,影响了

行政决策失误责任的认定,也模糊了连带责任的具体承担。政治实践中的党政关系,既表现为领导与被领导的关系,也表现出一定的分工:党管大政方针,政府负责具体执行。但是,由于社会转型期的体制交错,致使党政职责不清,党政职能交叉的现象还比较普遍,加之《政党法》的缺失,党自身难于把握“在宪法和法律规定的范围内活动”这个度,党政不分、以党代政在一定范围内还普遍存在。因此,党委书记而不是行政首长在行政决策中成为了事实上的“一把手”,党委决策、政府担责的现象屡见不鲜。甚至,有一些属于行政决策范围的事项也是以党委的名义作出的,这种只追究行政首长而绕过党委书记的异化现象,值得我们认真反思。

我们认为,如果党政关系不处理协调好,政府的行政能力就很难得到提高,许多责任也无法追究。党委决策、政府担责的现象,既不利于责任的追究又无法向人民交待。在党委越权替代政府决策的情况下,也应当让党委承担连带责任。这不仅符合党管干部的基本原则,也顺应了依法治国、从严治党的时代要求。

当然,在实现行政决策责任制度的过程中,尚有待于成立由不同领导班子成员、纪检监察、人事等部门负责同志组成的新型跨部门行政责任追究委员会对决策失误行为实施责任连带追究。我们期待,作为全面推进依法治国的一项重要举措,重大决策终身责任制度和连带追究制度会如悬在头上的一柄达摩克利斯剑,时刻警醒党员领导干部在行使决策权时,慎之又慎。

参考文献:

- [1]张维迎,邓峰.信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释[J].中国社会科学,2003(3):99-112.
- [2]王成栋.政府责任论[M].北京:中国政法大学出版社,1999:89.
- [3]郑振宇.行政道德责任——建立责任政府的关键[J].理论与改革,2002(6):67-69.
- [4]田湘波.强化问责是建设责任政府的关键[N].检察日报,2012-11-13(7).
- [5]冯志峰.问责如何避免不问不责[J].中国改革,2012(12):12-14.
- [6]张丽锦.北京密云踩踏事故:责任人所长政委被公诉[N].北京晚报,2004-08-24(3).
- [7]关保英.论行政连带责任[J].河南政法管理干部学院学报,2005(3):14-23.
- [8]邹健.刍议问责制中行政首长连带责任之有限性[J].四川行政学院学报,2006(4):9-11.

On Joint Liability and Accountability System for the Administrative Decision-Making in China

WANG Yangwen

(Law school, Liaocheng University, Liaocheng, Shandong 252000, China)

Abstract: The spirit of accountability of administrative decisions has been deeply rooted in both national legislation and the Party's regulations and put into practice in government operations at all levels. The relevant institution building is to lead the future direction for the accountability system. However, the accountability system is far from being accomplished because of the lack of joint liability system in its framework and its failure to fulfill the potential goal in practice. Therefore, to prevent the accountability in administrative decision-making from being a mere formality, the focal concern should be given to the improvement of joint liability system of accountability, which is the tough issue for China's administrative decision-making accountability.

Key words: administrative decision; accountability; joint liability; institution building

(责任编辑:董兴佩)