

重大行政决策终身责任追究制度化的难点及破解

薛瑞汉

摘要:完善重大行政决策终身责任追究,是制约和监督行政权力、减少决策失误、提高政府公信力、促进依法行政的必要组成内容。党的十八大以来,我国重大行政决策终身责任追究制度建设取得了历史性进步,收到了良好的效果:重大行政决策终身责任追究的制度化水平明显提升,范围不断扩展,决策者的责任意识不断增强,对权力的控制能力明显提高。但责任追究实践的内容主要集中于结果和执行环节,决策责任追究有限。当前,无论是自身设计还是外部环境,重大行政决策终身责任追究制度建设还存在一些不容忽视的问题。破解这一议题,需要界定重大行政决策的衡量标准,明确重大行政决策的追责对象,建构重大行政决策终身责任追究的制度和法律保障,严格限定重大决策失误责任对象的复出条件,建立健全重大行政决策终身责任追究监督机制。

关键词:重大行政决策;终身责任追究制度化;依法行政

中图分类号: D621 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)12-0024-07

规范重大行政决策行为并着力推进其制度化进程,是党和政府高度重视的问题。党的十八大以来,我国重大行政决策终身责任追究制度建设取得了历史性进步,收到了良好效果,但也存在着一些不容忽视的问题,需要采取措施加以解决,以制约和监督行政权力,减少决策失误,提高政府公信,促进依法行政。

一、重大行政决策终身责任追究制度化的提出

行政责任追究中的“追究”意指事后追查、推究其原因等,用比较学术化的语言来说就是问责在此特殊语境中的一种表述。2003年“非典”疫情是我国行政问责制度展开的重要时间节点,此后针对党政领导干部的问责日益常态化并取得了很好的实践效果。随着问责范围的不断扩大,国家开始逐步探索

建立行政决策失误的责任追究制度,并且明确规定了“谁决策、谁负责”的责任追究原则。但实施效果不尽如人意,实践中很少有行政首长或者其他领导人员因行政决策失误被追究责任的事例发生。

终身追究制度,最早源于建筑工程领域。我国一些地方已经建立了建筑质量终身责任追究制度、项目质量终身责任追究制度,被追责的主体一般是工程实施主体,而非行政人员。同时,一些地方也建立了安全生产责任倒查机制、腐败案件责任倒查机制。尽管被追责的主体是行政人员,但职责事由常常是职务犯罪,而非决策失误。可以说,“终身责任”在重大行政决策终身责任追究中充当着最为重要的角色。早在2004年,党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》就明确提出要“建立决策失误责任追究制度”,但10年来,该制度的问责效果却远未达到预期,实践中出现了大量“拍脑袋、拍胸脯、拍屁股”的

收稿日期:2023-04-26

基金项目:国家社会科学基金项目“新时代健全干部容错纠错机制”(20BDJ013);“中原英才计划(育才系列)”中原领军人才(ZYYCYU202012134)。

作者简介:薛瑞汉,男,中共河南省委党校学习论坛编辑部主任、编审(河南郑州 450046)。

“三拍”式决策。

为了解决这些问题,2014年10月,党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”,同时对决策责任构成要件和问责主体作出规定,将重大行政决策责任追究的重点放在终身追责问题上。这意味着终身负责从建筑领域延伸到行政领域。这是我们党在创新决策理论、健全决策机制上取得的一项突破。

党的十八届四中全会以后,各地开始将建立重大行政决策终身责任追究制度提上日程。在省级政府层面,云南省率先尝试建立重大行政决策终身责任追究制度;在市级政府层面,西安市、合肥市、武汉市等出台了《重大行政决策责任追究(暂行)办法》。但是,我国的重大行政决策建设工作仍然处于初步探索阶段,重大行政决策制度的规范化仍然处于起步阶段,实践中形式化、简单化情况时有发生。

党的二十大报告提出:“扎实推进依法行政,转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构,提高行政效率和公信力,全面推进严格规范公正文明执法。”^[1]其中,完善重大行政决策终身责任追究,正是制约和监督行政权力、减少决策失误、提高政府公信力、促进依法行政的必要组成内容。因此,规范重大行政决策行为并着力推进其制度化进程,是党和政府高度重视的一个课题。

二、重大行政决策终身责任追究 制度建设的主要成效

党的十八届四中全会以来,我国重大行政决策终身责任追究制度建设取得了历史性进步,收到了良好效果,主要体现在以下几个方面。

1. 重大行政决策终身责任追究的制度化水平明显提升

权力应该受到监督与追究的理念逐步确立,责任政府的理念逐渐深入人心,从权力追究走向制度追究。中央出台的相关文件明确了重大行政决策的归责原则,规定了重大行政决策的法定程序,指出要严格依法追究重大行政决策主体的责任。同时,终身责任追究的刚性进一步加强,追责领域也实现了由行政向司法方面的扩展,从中央到地方都出台了关于重大行政决策终身责任追究的相关规定,配套的法律法规和制度体系日臻完善,党内法规和政府法规一起构成了重大行政决策责任追究的基本制度

环境。需要指出的是,党内关于纪律监督性质的文件实质上包含了行政责任追究的内容和精神,两者相互补充,各有侧重,重大行政决策责任追究制度化已经得到越来越多人的认同。基于中央层面的立法工作取得了一定进展,如由中央层面实施的党内法规、行政法规包括《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等。从地方层面来看,各地逐步建立了较为完善的行政系统内部问责的制度体系,各级地方政府围绕着“行政问责制”“行政首长问责”“重大行政决策”等制定了一大批地方性法规,重大行政决策实施后评估制度、档案制度、责任追究启动机制等也在不断探索和完善。

2. 重大行政决策终身责任追究的范围不断扩展

我国许多现行法律法规对责任追究进行了具体规定,责任追究范围从公共安全事件扩展到决策领域,从同体追究走向异体追究,从最初的工程质量领域逐步扩展到重大行政决策领域。从地域范围来看,责任追究也从中央层面辐射到地方层面,各地方政府积极响应党中央的有关号召,通过制定省级规范性文件对重大行政决策终身责任追究制度进行规定,作出了积极而有益的探索和尝试。从范围界定的方式看,部分省市相继出台重大行政决策事项目录管理政策,或直接将其纳入重大决策程序规定。如广州市2013年将有关重大行政决策事项纳入目录管理,此类探索为准确界定重大行政决策范围提出了较为科学的途径。

3. 决策者的责任意识不断增强

近年来,建立责任政府的宣传和对于部分行政决策失误责任的追究案例,使“有权必有责,用权受监督,违法受追究”的理念深入人心,一定程度上促使决策者更加重视科学决策,决策者的责任意识不断增强。实行重大行政决策终身责任追究制,不但对于决策者起到了强烈的警示作用,而且提高了决策者的权责意识,使其能够审慎用好手中的权力。同时,重大行政决策中的公众参与环节也提高了公众参政议政的热情,增强了公众的监督意识。决策者责任意识和公众监督意识的提升为重大行政决策终身责任追究制的建立和完善奠定了良好的基础。

4. 对权力的控制能力明显提高

决策者既是权力行使的主体,也是当然的责任主体,这体现了责任行政理念和公共行政理念,亦即有多大的权力,就要承担多大的责任。这既是权责一致的必然要求,也是责任政府、法治政府的题中应

有之义。进入移动互联网时代,随着重大行政决策终身责任追究力度的不断加大,决策者的行为暴露在阳光之下,这必将使决策者在进行决策时更负责、更科学地行使手中的权力,从而有利于从源头上防治失范行为的发生,进一步促进良好行政生态的生成。2017年,中共中央办公厅印发《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》,对政府重大决策出台前报告人大制度作出指导。同时,地方政府也制定了相应的落实文件,进一步加强了人大对重大行政决策展开的特定性监督。部分地方性法规则将重大行政决策事项的确定权,即决策目录的制定权,收归人大常委会,加强对重大行政决策的程序规范^[2]。同时,地方实践中也出现了进一步赋予人大常委会对重大行政决策事项的约束性权力,如《合肥市人民政府重大决策出台前向市人大常委会报告暂行办法》就提出了否决权、各执权和保留意见权等,从而能够对决策事项进行实质约束^[2]。

三、重大行政决策终身责任追究 制度化面临的难点

重大行政决策终身责任制度建设近些年虽然取得了良好成效,但责任追究实践的内容主要集中于结果和执行环节,决策责任追究有限。当前,无论是自身设计还是外部环境,重大行政决策终身责任追究制度建设都存在一些不容忽视的问题,具体表现在以下几个方面。

1. 重大行政决策认定标准和界限不明确

目前,我国没有针对重大行政决策的国家层面的立法规范,缺乏对重大行政决策标准的统一界定,相关规定散见于地方政府规章及行政规范性文件。如何在纷杂的行政决策中分出重大行政决策,或者说,以什么样的标准来确定重大行政决策,重大行政决策的范围边界是什么,哪些领域或事项可以或必须实行责任追究,都尚不确定,面临着理论与实践的双重困境,即在行政法的基本理论体系中存在着重大行政决策难以类型化的理论“瓶颈”,在地方行政法治实践中存在着重大行政决策事项难以统一的问题。各个地方对重大行政决策范围和界定标准的规定呈现出多样化的特点。重大行政决策事项范围划分不明确、不统一会给后续追责带来问题,会使重大行政决策终身责任追究缺乏统一的明确指向,导致重大行政决策终身负责制大打折扣:一方面,在某些

领域内作出的重大行政决策会缺少追责,给社会带来风险;另一方面,针对某一重大行政决策,不同地域追责规定不同,同样的行为在不同地区可能会受到不同的追责,这必然会导致犯同样错误的领导干部受到的处罚不一样,势必会破坏法律的统一,损害法律的尊严。

2. 重大行政决策终身责任追究的对象模糊

虽然《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《党政领导干部辞职暂行规定》《中华人民共和国公务员法》等都规定了对决策失误负有主要领导责任的应当引咎辞职,但实际上在决策失误事件中主动引咎辞职的官员很少。现实中,多数重大行政决策会得到上级机关的默许或庇护,决策责任很难追究到个人。其主要原因:一是集体决策难以追究个人责任。当前,各级政府都把集体决策作为民主化的重要形式,都将集体讨论决定作为重大行政决策的一项必经程序。这对于推动重大行政决策民主化、科学化具有重大意义。但在实践中,由于相关法律规范的欠缺,造成该项制度在运行中存在着民主决策意识不强、集体讨论规则不明等弊病,继而导致了一些名为集体讨论决定、实为行政负责人一言堂,名为集体讨论决定、实为行政懒政的事例^[3]¹⁵¹。同时,集体决策也加大了发生决策失误时责任追究的难度,决策失误的责任变得模糊不清,领导班子集体研究重大行政决策的事项出了问题,难以追究个人责任:是执行领导还是决策领导,是参与决策的所有领导还是提出决策动议的个别领导。因此,在重大行政决策失误以后,往往容易出现“集体负责,即集体无责”的怪现象。二是重大行政决策的党政之间责任划分模糊。在重大行政决策中,决策主体应由行政首长负责,即由各级行政首长按照法定决策程序制定重大行政决策。实践中,政府领导实际上被置于党委领导之下,各级党委往往是重大行政决策的真正主体,地方政府的重大行政决策大多需报地方党委来决定。目前,我国关于党委责任也缺乏足够的法律依据,这就使得重大行政决策出现失误时无法区分终身追责的主要对象,即在重大行政决策出现失误要终身追责时,如何确定行政首长和党委领导责任,或者二者都负有责任时各自要承担多大的责任^[4]。从党政关系来看,对行政首长的问责较为集中,而对党委集体责任的追究较少,常常在行政首长负责制的名义下将责任简单地归咎于行政首长。对行政首长追责被认为是对党委决策的一种替代责任,即党委决策但却由行政首长担责,这容易博

取公众同情并获得从轻追责^[5]⁸⁹。三是行政决策责任不清晰。重大行政决策终身责任追究的基本前提是权责一致,权力与责任一致是决策责任追究中的一项重要原则,它要求上下级政府之间、不同层级之间、正副职之间的权限责任明晰,同级政府不同部门机构之间各司其职。但现实中,重大行政决策中的主要领导还是分管领导、领导还是相关工作人员的责任划分不清晰,出现了有些决策主体有权无责、有责无权等情形。另外,我国的行政组织法还不健全,实践中显得比较滞后,许多重要的部门都无组织法可循,导致重大行政决策失误追责时难以准确界定责任主体并分摊法律责任。

3. 重大行政决策终身责任追究的法律约束薄弱

行政决策责任的法律依据未体系化,相关的规章制度较为宏观和原则性,可操作性不强,对于重大行政决策终身责任追究几乎没有涉及,更不用说形成全国范围内统一的、专门的重大行政决策责任追究法律体系。一是国家层面的统一立法缺失。目前,我国行政决策责任追究机制主要体现为中央政策而不是立法,在全国范围内尚缺乏对行政决策责任的统一立法,尚缺乏统一、系统的有关重大行政决策责任追究的法律法规。我国涉及行政责任追究方面的法律有《中华人民共和国公务员法》,作为一部规范公务员行为准则的法律,它不是专门的关于行政问责制的法规,涉及公务员责任追究的较少,对于公务员行政决策的责任追究更是只字未提。我国关于行政决策问责机制的规定主要体现为中央层面的一系列政策和党的纪律规定。二是地方层面的立法权力受限。地方政府虽然制定了专门针对重大行政决策的规范,但大多数是以“暂行规定”或“暂行办法”的形式颁布,而且针对重大行政决策的主体、对象、原则、事由、类型、方式等还缺乏具体的规定,加上这些地方性法规、规章或规范性文件的覆盖范围有限,导致规范效力不足、实施效果不佳^[6]⁶⁵。另外,这些政府规章对重大行政决策的主体、客体、范围、程序以及责任形式和惩处力度等重要内容的规定比较模糊,缺乏统一性和科学性。还有一些地方政府在制定重大行政决策的规定和办法时缺乏针对性和实用性,导致实践中难以操作。

4. 重大行政决策责任终身追究程序不完善

党的十八届四中全会通过的《决定》规定,重大行政决策的作出要遵循五项基本程序,但对重大行政决策实施后的终身责任追究程序并没有说明,现行行政决策责任的法律规定对具体的追究程序也语焉

不详。一些地方政府不是特别重视行政决策程序的立法问题,要么还没有出台相关的行政决策程序法律文本,要么绝大部分照搬《国务院关于加强法治政府建设的意见》或者其他省份的相关文本规定;一些地方政府行政决策程序法律文本缺乏基本要素的规定,对重大行政决策程序的基本原则问题没有提及;一些地方政府行政决策程序法律文本都是一些较为宏观的和原则性的规定,可操作性不强,执行难度大,难以发挥相应的作用^[3]⁴⁵。重大行政决策责任追究程序的不完善,给决策责任追究过程中的暗箱操作留有很大空间。一是重大行政决策终身责任追究的启动标准不明确。重大行政决策失误达到何种程度需要启动问责程序,各地普遍缺乏具体规定,大都沿用“造成重大损失、恶劣影响”的标准,但这一标准弹性大、模糊性强,存在明显的主观缺陷。一些决策责任追究启动与否,与决策失误的社会反响程度密切相连^[7]。二是重大行政决策终身责任追究缺乏具体的程序规定。当前,由于我国缺乏重大行政决策终身责任追究的统一法律文本,使得在重大行政决策终身责任追究过程中,从启动、调查到审理、执行、权利救济等程序都处于法律缺位的状态。也就是说,追责启动、责任调查、决定处分、涉罪移送、申诉等程序没有详细规定,决策责任追究的具体程序仍处于搭建阶段。三是重大行政决策终身责任追究程序不公开。因为责任追究程序不明确、不公开,人们无法对其进行有效监督。由于缺乏外部启动决策责任追究的程序,使得决策责任追究难以令人信服,处理结果很难保证客观公正,导致公众不认同一些责任追究的结果。

5. 重大行政决策终身责任追究主体单一化

基于“问责主体是否与问责对象属于同一个系统”这一标准,重大行政决策终身责任追究主体包括同体责任追究主体和异体责任追究主体。就重大行政决策终身责任追究而言,其同体问责是指行政系统内的相关机关对决策者展开的责任追究,它是一种典型的自我监督、自我追责模式;而异体问责则是行政系统外的相关机关,如国家权力机关、监察机关、司法机关、纪律检查机关等,对决策者展开的责任追究。其中,行政机关内部审计部门以及上级行政机关属于同体责任追究主体。同体问责是我国当前最主要的问责方式。目前而言,现有的这些责任追究主体尚未形成良好的协同效果:一是同体追责主体单一,在实践中也存在一定的缺陷。监察体制改革后,各级监察委员会由政府内部机关转变为与

政府并列的国家监察机关,其追责也由同体追责发展为异体追责。因而,目前的同体追责主要是行政机关内部上级对下级的追责,这种同一系统内部“既当裁判员又当运动员”的追责方式会影响问责力度。由系统封闭导致的追责过程缺乏监督,容易使责任追究流于形式。同时,行政系统内部的领导职务调整导致追责难度加大的情况也时有发生。二是异体责任追究主体话语权缺失,追责效力相对薄弱。各级人大机关、各级监察委员会及司法机关、新闻媒体、公众、社会组织等对决策主体的监督受到多方面限制,发挥作用有限,问责力度有待加强,如实践中人大问责常常处于被动地位,法院问责也是一种被动性机制^[6]⁶⁶。

四、重大行政决策终身责任追究 制度化的实现路径

重大行政决策终身责任追究制度化这一议题的破解,需要从重大行政决策、终身责任、追究三个维度展开。针对重大行政决策终身责任追究制度存在的问题,重大行政决策终身责任追究制度化需要从以下几个方面着力。

1. 界定重大行政决策的衡量标准

界定重大行政决策不是一个理论问题,也不是一个法律问题,而是一个实践问题。全国各级地方政府的情况千差万别,因此国家层面很难对重大行政决策责任追究事项作统一规定,具体的行政区域对重大事项的界定也不尽相同。在经济发达地区,城市管理和市政建设相对重大和紧迫;而在经济比较落后的地区,乡村振兴工作就相对重大和艰巨。同样一个建设项目,在经济落后地区属于重大事项,而在经济发达地区可能就属于一般事项。所以,判断重大事项应从实际出发,因地制宜,确立重大行政决策范围的识别标准。目前,2019年通过的《重大行政决策程序暂行条例》(以下简称《暂行条例》),对重大行政决策范围进行了原则性规定,采取了“概括+列举+目录+排除”的立法技术。也就是说,用正面列举加反向排除的方式界定重大行政决策范围,对何为重大行政决策作出评判标准,确定了重大行政决策终身责任追究的事项范围,如重大公共政策与措施类、重要规划类、重大公共建设项目类、关系社会发展重大影响类、重大公共利益类、关涉广泛社会公众切身利益类等。同时,要兼顾立法的明确性、灵活性和合理性要求^[5]⁷⁶。换言之,在国家立

法确定基础标准的情况下,应当给予地方一定的自主权。一是从决策涉及的利害关系人范围看重大与否。如果某一决策影响到决策主体所辖范围内的所有公民,或者数量庞大的公民的利益,那么这种决策可以被认为是重大行政决策,如研究制定劳动就业、社会保障、教育医疗、食品安全等方面的重大政策措施;如果某一决策只影响到某个单位或个人的利益,那么这种决策可以说是非重大行政决策。涉及人数众多是重大决策事项的首要特征。二是从决策实施的结果看重大与否。如果造成了长期的、永久性的、不可弥补的不利影响,就可以称为重大行政决策。重大行政决策越是空间范围广、时间持续长,造成的影响和社会关注度就越大。也就是说,决策引发的影响深远且不可逆^[8],一旦发生决策失误,其不利影响将是长期的,造成的后果也比一般的行政决策失误更严重,导致更大的舆论压力。三是从决策实施的成本看重大与否。决策实施成本巨大,则属重大行政决策。一般来讲,决策实施成本金额越大,政府财政和纳税人的负担越大,事务越重要^[9]。

2. 明确重大行政决策的追责对象

明确重大行政决策责任的划分,需要遵守“谁决策、谁负责”的基本原则。不同于一般的行政决策,重大行政决策在影响范围、执行程序、实施周期等方面都要更严谨、更复杂。一般行政决策的追责对象仅及于行政决策的作出主体即可,包括行政决策台账记录的参与者、作出决策的集体领导班子、干预决策的上级领导、决策失误的党政联合体等;而重大行政决策的追责对象除上述主体范围外,还包括重大行政决策的承办主体、执行主体和参与公众主体,贯穿重大行政决策从形成到实施的全过程。在某种意义上,重大行政决策的“决策”一词在概念范围上要有所扩张,关注决策的整个过程和阶段,以过程论的视角来统观行政决策的追责对象。按照2019年《暂行条例》关于法律责任的追究,主要涉及决策作出单位、决策承办单位、决策执行单位和承担论证评估的专家、机构、社会组织等社会公众,基于重大行政决策终身责任追究制度化的考量,以上四类追责对象思路的设置是较为合理的。一是建立重大行政决策“台账”,做到责任追究有案可查。决策机关应当建立重大行政决策过程记录和材料归档制度,把谁提出决策议题、谁参与决策过程、谁参与风险评估、谁负责合法性审查、谁参与最终讨论决策决定等信息都要完整记录在案^[10]。特别是记录重大行政决策由谁主持、谁动议、谁赞成、谁反对、谁弃权

等关键信息,既要对决策者的决策行为进行记录,也要对干预决策者进行记录。这样,就明晰了追责对象,明确了上下级之间、正副职之间、部门之间以及相关责任人员谁应承担什么责任、受到怎样的处罚等。二是对由领导班子集体作出的决策,按照主要领导、分管领导及其他成员明确相应的责任。集体讨论决定超越法定权限、违反法定程序、应当作出决定而不作出或拖延贻误的,都属于集体讨论决定错误,都应承担相应的行政责任或法律责任。参加集体讨论决定的人员应当对自己的讨论意见和表决意见负责,对集体讨论决定发生错误的,应当承担相应的责任,但在集体讨论表决过程中明确提出相反意见的人员可以免责^[3]168-169。也就是说,其他参与者在决策时表态了,提出了自己的合理意见,或投了反对票的,明确提出反对意见的,就可以免除责任^[11]。通过会议记录等材料能够充分证明已提出正确意见而未被采纳的,可以免责。三是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,也应让党委承担连带责任。对于党政联合决策失误的责任追究,必须坚持谁主管、谁负责,谁负责、谁承担责任的原则,如果党委干预行政决策,导致重大决策实际上由党委作出,这种情况下应让党委承担连带责任,对党委相关人员追究决策责任,即应以属地党委、政府主要领导作为第一责任人,承担重要领导责任;属地党委政府分管领导及相关主要领导作为主要责任人,承担主要领导责任;相关部门分管领导作为直接责任人,承担直接责任。

3. 建构重大行政决策终身责任追究的制度和法律保障

“对于重大行政决策程序,其主要由方案起草、方案论证、方案评估以及方案审查和方案决定这五个基本环节所组成,缺乏上述任何一个环节,都不可能构成完整意义上的重大行政决策程序。”^[12]因此,要对现有与决策问责相关的法律和制度进行完善,推动决策责任终身制的立法工作,以国家法律形式确立决策责任终身制。一是制定重大行政决策终身责任追究标准,明确追责主体和责任承担主体。归责原则多元化是法律责任日益精细化的必然结果,重大行政决策终身责任追究的标准不可能依据单一的归责原则,而应当建立具体而客观的认定标准,即要明确重大行政决策终身追责的具体的、可操作性的标准。二是建立重大行政决策终身责任追究的程序法规,包括启动程序、调查程序、处理程序、权利救济程序等。程序规则要实现决策责任追究的细

化、量化,具有可操作性。程序设置要保证责任追究制度的公平性、公正性。针对不同的责任主体,应当制定有针对性的程序标准。三是建立重大行政决策失误的分类追究制,构建并完善多元合作的追责体系,依法依规追究决策失误者的政治责任、行政责任、经济责任和刑事责任。四是完善重大行政决策的配套制度。责任追究是重大行政决策的事后监督环节,必须与重大行政决策的事前环节、事中环节的制度设计价值一致、功能配套,才能真正发挥实效。为此,要围绕重大行政决策过程的评估、参与、程序等基本要素建立和完善相关配套制度。

4. 严格限定重大决策失误责任对象的复出条件

2019年的《暂行条例》对重大行政决策的形成、审查、决定、执行、调整以及相关法律责任进行了说明,《党政领导干部选拔任用工作条例》(2019年修订)和《中国共产党问责条例》(2019年修订)两部党内法规,也仅仅是从不同层面规范了党的领导干部任用问题,并未从更大的视角进行统摄而提及重大行政决策失误责任对象的复出问题。由于立法层面缺乏复出规范,所以部分领导干部被问责后重新经过考察得以任命新职务引起了社会舆论和误解。因此,真正实现重大行政决策终身责任追究制度的价值,需要提高复出门槛,细化复出标准,明确复出程序,以防止责任对象经过一段时间后又“官复原职”“东山再起”等不良现象的发生。问责制度重在监督权力运行,监督行政行为,及时纠正偏差。对那些工作中确有能力和偶有失误但能积极改错,在实践中重新赢得社会尊重的官员,应当通过公开的方式,允许其重新参政。重大行政决策失误责任对象并非不能复出,让应该复出的责任者复出,严格限定重大行政决策失误责任对象的复出条件,做好其复出相关制度规定,是对重大行政决策终身责任追究制的一种保障。这既体现了重大行政决策终身责任追究制度的严肃性,失责必问,问责必严,实行“终身问责”,以保证重大行政决策终身责任追究的效果;同时,也体现了我们党“惩前毖后,治病救人”的理念,能为重大行政决策终身责任追究制度的建立完善提供重要的制度支持。同时,实行责任追究信息公开制度,令决策失误者接受监督主体和社会公众的事后跟踪监督。一方面,保持跟踪监督机制,加强重大行政决策责任人使用管理的事后监督;另一方面,对曾经参与重大行政决策的主要负责人应在退休前进行全面“政治体检”,避免带问题退休,真正实现重大行政决策监督的长期性。

5. 建立健全重大行政决策终身责任追究监督机制

依据重大行政决策的法定程序,公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定已经在某种层面可以规制重大行政决策出现决定和执行的偏差,以经过不断调适来实现最终目标,但是法定程序的顺利进行仍然需要内外监督机制的设置来实现重大行政决策终身责任制的责任归类与倒查。这是重大行政决策终身责任追究制度化的关键所在。重大行政决策的复杂性决定了终身责任追究制度的多元化和复杂化,作为一个完整的体系框架,其应从人大监督、行政监督、司法监督、政协监督、舆论监督和社会监督六个层面出发,构建完备的终身责任追究体系。比如,在人大监督方面,完善人大监督的程序,建立人大监督专员制度,完善人大的执法检查制度,完善人大听取和审议专项工作报告制度。在行政监督方面,完善重大行政决策的层级监督,形成同级监督合力。在司法监督方面,主要通过违宪审查、对重大行政决策行为的司法审查两条途径。在政协监督方面,通过会议、提案以及提出批评、建议和举报等形式实施民主监督。在舆论监督方面,从法律上确保社会舆论尤其是新闻媒体的监督权力,进一步扩大政府信息公开,保护公众、媒体等的知情权,以便实现重大行政决策的有效监督。在社会监督方

面,培养公民参与性的政治文化和公民监督意识,完善公民监督的法治建设,建立多渠道、高效率的公民投诉体系,完善公民监督的有效途径。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 秦前红.论人大监督重大行政决策的强化[J].东方法学,2022(4):159-170.
- [3] 江国华,梅扬.重大行政决策程序法学研究[M].北京:中国政法大学出版社,2018.
- [4] 金东日,张蕊,李松林,等.问责制研究:以中国地方政府为中心[M].天津:天津人民出版社,2018:117.
- [5] 韩春晖.行政法治与天下归心[M].北京:中国法制出版社,2017.
- [6] 谷志军.重大决策责任追究法治化研究[M].北京:中国社会科学出版社,2020.
- [7] 黄振威.地方重大行政决策制度的内容分析:基于88个省一级制度文本的研究[J].北京行政学院学报,2017(2):9-18.
- [8] 周叶中.论重大行政决策问责机制的构建[J].广东社会科学,2015(2):222-235.
- [9] 杨寅.行政决策程序、监督与责任制度[M].北京:中国法制出版社,2011:92.
- [10] 刘峰.建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制[J].理论视野,2015(1):15-18.
- [11] 刘莘.法治政府与行政决策、行政立法[M].北京:北京大学出版社,2006:249-250.
- [12] 江国华,梅扬.行政决策法学论纲[J].法学论坛,2018(2):58-69.

Difficulties and Solutions of Institutionalizing the Major Administrative Decisions-making Accountability for Life

Xue Ruihan

Abstract: Improving the major administrative decision-making accountability for life is a necessary component to restrict and supervise administrative power, reduce decision-making errors, improve government credibility, and promote law-based administration. Since the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, the construction of China's major administrative decision-making accountability system for life has made historic progress and received good results. The institutionalization level of major administrative decision-making accountability for life has been significantly improved, the scope has been continuously expanded, the decision-makers awareness of responsibility has been continuously strengthened, and the control ability of power has been significantly improved. However, the content of the practice of accountability mainly focuses on the result and implementation links, and the accountability for decision-making is limited. Currently, whether its self-design or external environment, there are still some problems that cannot be ignored in the construction of major administrative decision-making accountability system for life. To solve this issue, it is necessary to define the measurement criteria for major administrative decisions, clarify the objects of accountability for major administrative decisions, construct the system and legal safeguards for major administrative decision-making accountability for life, strictly limit the conditions for the re-entry of major decision-making error responsibility objects, and establish a sound supervision mechanism for major administrative decision-making accountability for life.

Key words: major administrative decisions; institutionalization of accountability for life; administration according to law

责任编辑:思 齐