

论我国行政执法责任制的完善

——以 G 省 A 市为例

李明琴

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年8月29日；录用日期：2023年9月13日；发布日期：2023年11月17日

摘要

进入新时代以来，我国的行政执法制度不断改革与完善，对行政执法责任制也提出了新任务、新要求。贯彻落实行政执法责任制，必须抓住责任追究这个核心问题。而如何做到在严格责任追究的基础上做到约束与激励并重，也是提升行政执法服务效能的重要环节。本文通过对G省A市行政执法过错责任追究制度的现状进行调研，发现还存在着诸多问题，如行政执法权责清单不完善、行政执法监督缺位等。本文将结合具体情况，对该市行政执法过错追究制度在实践中所存在的主要问题提出具有针对性的建议，以期能够对该市行政执法过错责任制的完善有所裨益，为其他地区完善行政执法过错责任追究制度提供参考。

关键词

行政执法，过错，责任追究，执法监督

On the Improvement of China's Administrative Law Enforcement Responsibility System

—Taking City A of G Province as an Example

Mingqin Li

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Aug. 29th, 2023; accepted: Sep. 13th, 2023; published: Nov. 17th, 2023

Abstract

Since entering the new era, China's administrative law enforcement system has been continuously

文章引用：李明琴. 论我国行政执法责任制的完善[J]. 法学, 2023, 11(6): 5671-5677.

DOI: 10.12677/ojls.2023.116809

reformed and improved, and new tasks and requirements have been put forward for the administrative law enforcement responsibility system. To implement the administrative law enforcement responsibility system, we must grasp the core issue of accountability. How to achieve equal emphasis on constraints and incentives on the basis of strict accountability is also an important link in improving the efficiency of administrative law enforcement services. This article investigates the current situation of the administrative law enforcement fault accountability system in A city, G province, and finds that there are still many problems, such as the incomplete list of administrative law enforcement powers and responsibilities, and the absence of administrative law enforcement supervision. This article will provide targeted suggestions for the main problems in the practice of the administrative law enforcement fault accountability system in the city based on specific circumstances, in order to benefit the improvement of the administrative law enforcement fault accountability system in the city and provide reference for other regions to improve the administrative law enforcement fault accountability system.

Keywords

Administrative Law Enforcement, Fault, Accountability, Law Enforcement Supervision

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

行政执法责任制是规范和监督行政机关行政执法活动的一项重要制度，自实施以来各地多部门均出台了相应的实施办法或规定，通过大胆探索积累了许多经验，也取得了较大的成效，但总体效果还未能达到制度预期。由于各地法治水平、认知差异等原因，行政执法责任制在各地的推行尚不同步，有些行政机关对行政执法过错责任制的认识不到位，责任追究流于形式，甚至从未对执法过错进行过责任追究。G省A市行政执法过错责任追究制度自2003年便开始施行，至今却鲜有行政执法人员因执法过错而被追责，甚至有的执法单位对执法过错各种行为为一味纵容、包庇，等到事情实在遮掩不住，才不得不追究一下“有关”人员的责任。行政机关对于行政执法责任制的认识不到位严重阻碍了其在实践中的贯彻落实，极大地制约了行政执法责任制的效能的发挥[1]。

2. 我国行政执法过错责任制存在的问题

2.1. 行政执法过错责任追究的依据不完善

2.1.1. 责任追究规定不具体

行政执法过错责任追究制的规定繁杂、不具体，主要表现为：除了统一制定的市级规定之外，部分执法部门内部也有相关规定。不同行政系统、行政部门的行政执法过错责任追究制关于本系统、本部门的责任追究虽然都作了规定，但是规定得还不够具体。如哪些责任是主要领导的责任还是分管领导的责任，哪些责任是领导的责任还是一般行政工作人员的责任等这些问题，各行政系统、行政单位的行政执法过错责任追究制均规定得不够具体，特别是哪些责任由党委部门及其工作人员承担、哪些责任由行政部门及其工作人员承担等根本就没有作规定，更谈不上说具体的规定。同时在行政执法责任制相应的法律文本中，经常可以见到“由XX另行规定”字样，但“另行规定”的内容却无法找出[2]。

2.1.2. 行政执法责任制操作性不强

行政执法过错责任追究制的操作性不强，主要表现为：一是过错责任追究制对责任的承担形式规定的不够具体，对在什么情况下追究行政纪律责任和追究怎样的行政纪律责任，在什么情况下追究法律责任和追究怎样的法律责任等没有具体的规定，以致在操作上人为因素过重；二是过错责任追究制对过错的行为或事项规定过于笼统，在操作中难以“对号入座”；三是过错责任追究制对责任追究对象规定不够具体，过于“模糊”，如通常在追究的责任人前面冠以“有关”二字，至于哪些人是“有关”责任人，而哪些人是“无关”责任人等并没有明确的规定，致使行政执法过错责任追究制的操作性不强。

2.1.3. 行政执法权责清单不一致

行政执法权责清单不一致，主要表现在各行政执法部门制定权责清单时既缺乏约束，又没有统一标准。在具体制定过程中编制管理部门和法制部门对权责清单内容的把握和理解不同，出现了各式的权责清单，划分权力的标准、制度推行的流程以及清单文本的格式规范都存在不统一的情况，以至于实践中不同岗位、不同部门职能交叉现象仍大量存在[3]。

在对 G 省 A 市综合执法局的实地调查中，我们发现了在行政执法的过程中存在着大量权责不明晰的情况。该地部分区县的住建局和城管局一体，城管局和其他单位权力清单界限不明确；市区综合执法大队与其他执法部门存在着职责划分不清，相互推诿责任的情况；在 G 省 A 市司法局的双重领导制度下，造成了行政执法过错时，难以明确责任人及追究机构。故权责清单不一致是该地行政执法领域的一大难点。

2.2. 行政执法过错责任追究的容错机制不合理

2.2.1. 行政执法过错责任的容错方式设定不明

目前，行政执法过错责任追究的容错机制形式大于实效。就 G 省 A 市而言，其容错机制实施过程中同质化倾向明显，难以与各地区实际发展情况、主要矛盾和干部实际需求相适应，导致容错机制的实践功能弱化，难以真正落实。这也造成容错方式的设定不明或方式方法滞后，使执法人员在面临新的情况发生时，只得等待上级指示，打压了行政执法人员的积极性。

2.2.2. 行政执法过错责任的容错情形不明确

一是对容错的具体情形规定不清。各级地方文件在规定容错情形的范围时，虽然依据中央规定的“三个区分开来”，采用列举式、清单式等方式方法规定了容错的大致情形，但这些划分往往过于笼统，缺乏实践性。二是对已经规定的容错情形“度”的缺失。对错误应该“容”到什么程度，是部分免责还是全部免责等标准缺乏明确规定。

2.2.3. 缺少救济途径

当前的容错机制与各制度之间的配套不够衔接，缺乏有效的救济途径[4]，这主要表现在两个方面。一是救济渠道不畅通。各级各部门的容错申请程序不够公开，没有直接的咨询服务电话或者网上申述窗口，使得行政执法人员想要依法维权时却不知如何是好。二是没有设置专业的救济机构。当行政执法人员提交了容错救济申请时，很少存在一个由政府官员、法律人员、专业人士、群众代表等组成的专业救济机构来对该申请进行专业分析，这使得救济措施的科学有效难以得到保障。

2.3. 行政执法过错责任追究的保障机制不健全

2.3.1. 行政执法过错责任追究机关不明确

关于追究行政执法过错责任的部门，从 G 省 A 市此前制定的行政执法过错责任追究制和当前实践来看，主要是各行政机关的法制部门。但是行政执法过错责任的追究主要是对人的处理，而处理人的权力

又集中在人事部门和监察部门。这就形成了一种工作关系上的矛盾，负责追究行政执法过错责任的部门没有相应的人事处理权，而拥有处理权的人事、监察部门又不是负责追究行政执法过错责任的部门。在行政执法过错案件中，结果往往是过错纠了，但在处理责任人问题上却迟迟没有结论[5]。因此，行政执法过错责任追究中追责机关不明确的问题是落实行政执法过错责任追究保障机制的一大难点。

2.3.2. 行政执法过错责任追究人员专业性不足

在实践中行政执法的执法人员配备不够规范。G省A市各单位执法队伍正式在编的执法人员身份比较复杂，普遍存在行政编制、参公事业编制和公益一类(执法)事业编制等多种编制，人员混岗现象较多，导致一旦发生事故，执法人员被不当追责的情形时有发生。此外，还有部分行政执法单位并没有按行政执法单位的标准配置人员编制、车辆编制、落实执法经费保障等，而是按管理单位配置相关资源，执法工作保障与工作需要差距极大，执法队伍建设严重滞后。执法车辆、执法记录仪、快速检验检测设备等执法装备缺口较大，无法满足监管执法需要，也严重制约了监管效能的提升。

2.3.3. 监督考核力度不够

在对G省A市行政执法案卷进行考评时，我们发现部分行政执法单位只重“执法办案”，忽视对“办案”过程的监督。一方面，考核内容缺乏科学性、可操作性等[6]，出了问题，往往采取保护主义做法，尽量让上下部门少承担行政执法责任。同时，一项行政行为是否合法、适当，由作出该行政行为的行政执法部门自己认定，由内部的监督部门进行纠正，既影响了监督作用的发挥，也难以令人信服。此外，行政执法内部各监督部门相互之间缺乏应有的配合，也易造成内部监督流于形式。

再者，行政执法的评议考核机制也不够健全。现行的行政执法评议机制缺乏外部评议以致公众对行政执法评议参与度不够。这种评议机制在实践中导致了一些执法部门和执法人员只唯上不唯实，行政执法的考核评价与落实执法责任相脱节。

3. 我国行政执法责任制的完善路径

3.1. 完善行政执法过错责任追究的依据

3.1.1. 明确责任追究机制的规定

高效完善的责任追究体系离不开明确的规范指引[7]。各行政机关应在法定框架内持续构建好权责清晰、约束有效的行政执法责任体系，不断健全责任追究工作机制。一方面要强化责任追究工作领导机制，要始终将领导责任贯穿于责任追究工作的全过程、各方面，推动责任追究工作在推进依法行政过程中发挥更大作用。另一方面要健全责任追究的工作体系，各行政机关应明确责任追究工作的任务目标和考核要求，发挥主动追责、敢于追责、善于追责的主观能动性，推动责任追究工作深入落实。

3.1.2. 提高过错责任追究制可操作性

要提高行政执法过错责任追究制的可操作性，完善行政执法过错责任追究制，就必须对行政执法过错责任追究的具体情形进行具体的规定[8]。这里的具体情形是指：一是对什么情形下承担行政责任、经济责任、政治责任、法律责任，以及它们的种类都要具体规定，如什么情形下承担行政责任中的记过处分须作具体的规定；二是对什么情形下从轻、减轻承担责任和从重承担责任都须作出具体的规定；三是对什么情形下是个人责任、单位责任以及领导责任、工作人员的责任须作明确的规定。只有这样，实行行政执法过错责任追究才容易操作，避免人为因素干扰而使执法有过错责任的人不受到应有的追究。

3.1.3. 确保权责清单一致

通过立法对权责清单制度予以确认，并要求对照权责清单将本单位依法承担的执法职责分解落实

到所属执法机构和执法岗位，责任到人，确保执法职责落到实处。只有在法制层面科学合理地设置行政执法机构，明确划分行政执法权限，解决执法权交叉重叠的问题，才能最大限度的避免分散执法方式下普遍存在的政出多门、权责不明、多头管理、责任难以界定等问题，从而保障行政执法责任制的真正落实。

3.2. 完善行政执法过错责任追究容错机制

3.2.1. 明确行政执法过错责任容错方式的设定

欲明确行政执法过错责任的容错方式，可以流程再造，优化容错程序。围绕“错由谁来认定”、“认定错误怎么操作”，逐一明确容错的认定单位、认定标准、认定程序、认定责任等，推动容错的启动、调查、认定、反馈等环节的流程再造，强化程序保障。

首先，要探索建立风险事前备案制，对干部创新试错行为实施“留痕计划”，对已经备案的创新性决策，应及时反馈进展情况，一旦发现决策执行效果发生偏差，立即采取相应措施，防止造成严重后果。

其次，决定机关作出认定意见，必要时可引入听证程序，也可会同有关部门会商决定；若该决定难度较大或可能导致较大社会影响，必要时可向上级报告。

最后，纪检监察机关对不实问题应及时予以澄清，还被问责干部清白。对属实问题应按有关规定进行问责，并督促纠错对象主动纠错、止损挽损。必要时，容错结果可向社会公众公开，以减少负面舆论的发生。

3.2.2. 明晰行政执法过错责任的容错情形

精准界定行政执法过错责任的容错情形，可以更好地规范自由裁量权。因此，要坚持“三个区分开来”的要求，明晰容错情形，确保容错在纪律红线、法律底线内进行。

一方面，要探索建立容错清单制度。针对法律漏洞和盲区、职责边界不清晰、新情况新问题等情形，结合上级规定和工作实际，对本地区、本单位职责范围内需容错纠错事项进行动态梳理，制定出详细的容错正面清单和负面清单。

另一方面，精准构建评判体系建立权力清单制度，细化容错指标体系和判断标准，区分“为公”与“为私”，把假公济私、以权谋私的情形排除在外；厘清“敢为”与“乱为”，把独断专行、胡乱决策的情形排除在外；辨别“失误”与“失职”，把造成重大损失、产生严重影响的情形排除在外。

3.2.3. 畅通救济渠道

容错的过程是系统性的过程，不能搞“单兵突进”，要将容错机制与其他制度配套衔接起来，以畅通救济渠道。

一是将设立专业救济机构与容错机制进行融合。由专业的救济机构在启动问责或责任调查过程中，对执法人员存在的失误性问题的性质、程序、后果等因素多方面综合分析研判，开展容错调查核实，与相关部门沟通会商，提出容错认定、免责、减责建议。

二是促进干部选拔任用制度与容错机制的衔接。树立正确的用人导向，对敢于担当作为的干部要大力培养使用，对不作为、慢作为的干部要坚决予以调整，对违纪违法的干部要严肃问责追责，形成多层次、完整的干部管理机制。注重对因容错受处分干部的后期跟踪和持续培养，有效释放“纠错给出路”的鲜明导向。

三是推动干部权利保护制度与容错机制的配合。对于符合容错免责条件的干部，所在单位仍应继续委以重任，鼓励其“戴罪立功”。改变被容错干部在民主推荐、组织考察、民主讨论等环节上的不利地位，并健全澄清保护机制，加大对恶意诬告、肆意造谣等查处力度，真正免去干部的后顾之忧。

3.3. 完善行政执法过错责任追究保障机制

3.3.1. 明确追责机关

总结多年来 G 省 A 市行政执法责任制的实施情况,其追责程序的设置不够严格,追责机关仍不够明确。应根据行政执法过错责任追究活动中监察机关或者上级行政机关所处的地位,将其追究程序按照主动型行政执法的程序进行安排,即立案、取证、审批定案送达、执行和结案等一系列程序,予以严格规定。对行政执法过错责任人需要追究刑事责任的依法移送司法机关处理;对行政执法过错责任人需要追究党纪责任的,依法移送纪检部门处理。

3.3.2. 提升追责人员专业性

提高行政执法过错责任追究工作人员的专业水平,对于完善行政执法过错责任追究的保障机制也具有重大意义[9]。因此,需从以下两个方面提升追责人员的职业素养与专业水平。

一是强化培训学习,提升追责水平。在干部例会、业务培训会上组织追责机关的工作人员培训学习行政执法责任的要求以及其他的相关法律法规;要求追责人员、干部要认真开展自学和研讨,在学习研讨中努力提升自身专业知识和技能,促进严格、规范、公正追责。

二是强化经验总结,形成长效机制。要阶段性总结追责经验,巩固追责工作开展成效。进一步加强追责人员、干部的教育培训,长期坚持开展教育实践活动,建立健全行政执法过错责任追究机制,形成长效机制。

3.3.3. 加强与完善监督机制

严格执行行政执法过错责任追究制。执法有过错的,不管其职务有多高、关系有多复杂,都必须按规定追究责任,切实防止把行政执法过错责任追究制作为“作秀”之物。并以科技化、信息化手段规范行政执法程序,实现对行政执法行为的全程监督。确保执法监督工作有机构承担、有专人负责,切实做到对行政执法工作的全方位、全流程、常态化监督。

此外,建立健全行政执法评议考核制度是推行行政执法责任制的关键环节,必须积极推进。要推动评议考核主体多元化,保证行政执法信息的及时全面公开,在增加行政执法透明度的基础上建立专家评议、社会公众评议、新闻媒体公众组织评议等外部评议方式,从而真正提高行政执法评价质量,增强评价权威性保障

4. 结语

法令行则国治,法令弛则国乱。行政执法责任制是一项不断发展完善的新制度,在当前已经基本形成执法责任制度的情况下,我们要考虑的是如何落实完善它,以实现立法时所期待的目标,通过完善的行政执法责任倒逼行政执法人员规范文明执法,有利于保障处于弱势方的行政相对人的合法权益,真正实现我国法治政府、责任政府的建设目标。

参考文献

- [1] 秦宇. 行政执法责任制实施中的问题研究[J]. 江苏科技信息, 2018, 35(27): 27-30.
- [2] 帅明希. 我国行政执法责任制的完善[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2019.
- [3] 许若群, 张唯瑜. 行政执法责任制实施障碍及对策研究[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2019, 18(1): 80-85.
- [4] 屠振宇, 陈一飞. 行政执法尽职免责机制的实施困境及其纾解[J]. 中国市场监管研究, 2022(12): 35-39+7.
- [5] 张颖. 浅议行政执法责任制[J]. 才智, 2011(29): 6-7.
- [6] 戴芳. 对推行行政执法责任制的若干思考[J]. 唯实, 2010(11): 70-74.

- [7] 罗荷香. 论行政执法责任追究制[J]. 湖南行政学院学报, 2008(2): 54-55+57.
- [8] 吴涛. 行政执法规范化建设多维度思考[J]. 人民论坛, 2014(23): 126-128.
- [9] 谢鲁. 我国行政执法责任制的实施困境及制度化建设[J]. 宁波经济(三江论坛), 2007(7): 12-15.