

# 论重大行政决策责任追究制度与完善

赵玉茹

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年1月10日; 录用日期: 2023年1月19日; 发布日期: 2023年3月23日

## 摘要

重大行政决策关乎社情民意, 关乎公共利益, 关乎国家发展, 提升政府的行政水平, 必然离不开科学合理的政府行政决策。然而在实践中, 重大行政决策呈现出责任追究主体效用发挥不足、责任承担对象混乱等一系列问题, 致使重大行政决策责任追究制度效用没有得到更好的发挥。因此, 本文以这些问题为导向, 从完善重大行政决策责任追究制度的必要性入手并延展开来, 探索解决这些实践困境的路径和方法, 以期能适度完善该制度。完善重大行政决策责任追究制度, 不仅可以弥补行政决策法治体系中的短板, 还可以倒逼重大行政决策机关和决策者科学、民主、依法决策, 更大限度地保证行政权力在法治的轨道上科学有序地运行, 促进法治政府建设, 维护最广大人民群众合法权益, 助推依法治国建设, 提升我国法治治理水平和治理能力。

## 关键词

重大行政决策, 责任追究制度, 完善

# On the System and Improvement of Accountability for Major Administrative Decisions

Yuru Zhao

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jan. 10<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 19<sup>th</sup>, 2023; published: Mar. 23<sup>rd</sup>, 2023

## Abstract

Major administrative decisions are related to social conditions and public opinions, public interests and national development. To improve the administrative level of the government, scientific

and reasonable administrative decisions are indispensable. However, in practice, major administrative decision-making presents a series of problems, such as insufficient utility of the subject of accountability, confusion of the object of accountability, which result in the effectiveness of major administrative decision-making accountability system has not been better exerted. Therefore, this paper, guided by these problems, starts with the necessity of perfecting the accountability system for major administrative decisions and extends it, exploring the paths and methods to solve these practical dilemmas, with a view to improving the system moderately. Perfecting the accountability system for major administrative decisions can not only make up for the shortcomings in the legal system of administrative decision-making, but also force major administrative decision-making organs and decision makers to make scientific, democratic and legal decisions, ensure the scientific and orderly operation of administrative power on the track of rule of law to a greater extent, promote the construction of a government ruled by law, safeguard the legitimate rights and interests of the overwhelming majority of the people, boost the construction of governing the country according to law, and enhance the level and ability of governance under the rule of law in China.

## Keywords

Major Administrative Decisions, Accountability System, Improve

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

行政决策是行政权力运行过程中的关键环节，通常是指特定的国家行政机关或者政府官员为了实现既定的行政目标，依据宪法、法律和相关政策指引，通过法定的程序和权限，运用科学的理论和方法，对当前面临的实际问题拟定和选择决议方案，最终做出决策的行为。而重大行政决策是指特定行政区划的政府依照其法定职权，对关系本行政区划内经济与社会发展全局，专业性强、涉及面广、影响深远的、与国家利益、社会公共利益以及公民、法人和其他社会组织的利益密切相关的事项，所做出的决定[1]。相较于行政决策，重大行政决策更多涉及的是国计民生、经济建设以及社会公共利益等重大事项，牵涉范围更广，一旦做出，会产生持续性的社会影响，并伴有一定的连锁反应。因此，面对这些重大事项，在做出决策时更应当审慎，同时也应当加强责任规制，从制度的前端后端对不当的行政决策予以规制。重大事项决策一旦失误，教训是惨痛的，实践中，问题决策或者重大行政决策失误都会造成严重的后果。潘志立案件就是一个典型的代表，在贵州省独山县的“水司楼、盘古庄”被曝光后，引发了民众广泛的关注，一方面惋惜巍峨壮观的建筑背后的闲置浪费，另一方面更多的是心疼政绩工程背后的国家经济损失。应当注意到此类现象并非个例，除了有必要规范重大行政决策程序之外，重大行政决策责任追究制度也必须予以完善，这样才可以倒逼作出重大行政决策的行政机关和个人科学、民主和依法决策，最终使决策结果科学、合理、符合社会公共利益。

要完善重大行政决策责任追究制度必须对其功能和界限进行厘清，这样该项制度的完善才有章可循，才能更好地实现重大行政决策责任追究制度的社会效用。从重大行政决策责任追究制度的功能来看，如果重大行政决策失误，那么不仅会损害社会公共利益，还会导致行政管理秩序出现混乱。此时如若没有相应的责任追究制度加以约束，那么错误决策造成的不利后果会迅速扩大，损害各方利益且难以补救，

而有效的重大行政决策责任追究制度可以及时回应这些情况，在一定程度上修复被破坏的行政秩序，维护社会秩序的和谐稳定。另外，完善责任追究制度是防止行政权力恣意行之有效的方式之一，能够增强追责的有效性，加快国家法治进程的推进。从重大行政决策的发展来看，重大行政决策在横向和纵向的维度上都呈现出自身独立的特点。从重大行政决策纵向的发展沿革来看，现行的重大行政决策责任追究制度已经跃升到了一个新的高度，从形式上的责任追究逐渐过渡到实质层面的责任追究。在改革开放以前，我国的行政决策责任追究制度便具备相当的雏形，但受限于法制环境和其他多方面因素的影响，重大行政决策责任追究与否以及追究的对象过度依赖决策者的个人意愿，缺乏相应的程序和制度规范，发展严重受阻；改革开放初期，虽然法治进程在不断加快，但各项制度建设也处于不断地摸索之中，对公权力的约束还相对较为宽松，对重大行政决策失误的责任追究并不严格，决策者常常以各种形式的理由逃避其应当承担的责任，责任追究没有发挥实质的效用[2]。直至本世纪初，重大行政决策责任追究的建设和发展步伐加快，逐渐开启了重大行政决策责任追究的问责和纠错制度建设，重大行政决策责任追究制度才更为完善。从横向的行为过程和责任时效来看，重大行政决策责任追究制度同其他责任追究制度存在明显的区别，首先就行为过程来看，其他责任中的行为不会常态化的表现为一个流动的过程，通常行为终止，责任认定也较为明晰，而重大行政决策则不然，它是一个具有阶段性的聚合行政行为，可能表现为多个行政行为或者行政行为与非形式化形成的行政行为的集聚，总体上是一个流动的行为过程，因此对于重大行政决策的责任追究也应当体现阶段性，区分决策的作出责任阶段与决策的实现责任阶段；其次，就责任时效来看，重大行政决策责任追究制度与其他责任追究制度相比较而言，一个显著的不同在于重大行政决策责任追究具有终身性，而一般的行政责任、行政连带责任都会受到追诉时效的限制[3]。这也是重大行政决策关涉重大社会公共利益和社会公众利益、关乎经济社会发展的必然选择。明确上述差异才能更好地完善重大行政决策责任追究制度。

当前，我国在重大行政决策方面已经有了大量的理论研究和制度建构，对于减少重大行政决策的失误、提高政府的公信力、推进法治政府建设具有重要意义，但重大行政决策责任追究的发展现状仍不容乐观，在实践过程中仍然暴露出一定的问题，其仍是重大行政决策法治体系中的短板，没有很好地发挥出相应的效用。因此本文从重大行政决策追责的内在机理和亟须完善的必要性入手，揭示重大行政决策追责实践中存在的问题，并相对应地提出完善意见。

## 2. 完善重大行政决策责任追究制度的必要性

### 2.1. 政策规范的指引

重大行政决策影响着不特定多数人的权益，规范重大行政决策制度是法治政府建设过程中的重要内容。自党的十八届四中全会以来，许多的重要会议都明确要求健全依法决策机制，确保决策内容科学、决策程序正当、责任划分明确。在 2022 年召开的二十大会议中，再次明确要求：“坚持科学决策、民主决策、依法决策，全面落实重大决策程序制度。”从规范重大行政决策的历史梳理来看，一方面凸显了行政决策的重要性，另一方面也指引着我们去完善重大行政决策制度，重大行政决策的责任追究制度是重大行政决策制度运行过程中的关键一环，必然也亟须完善，通过责任追究在一定程度上可以确保重大行政决策的质量。

### 2.2. 回应民意的关切

人民是国家和政府权力的源泉和最终归宿，是国家和政府权力合法化的保障。根据卢梭社会契约论的观点，当政府按照要求为人民服务、为人民谋幸福时，人民对自身权利作出积极的让渡，切实保障国家和政府权力的高效运转。但同时政府也需要保障人民的人身权、财产权等合法权益，关注民众的普遍

意志。当政府行使权力背离人民意愿时，作为权力来源的主人，人民有权予以规制和追究。当今社会治理过程中，部分行政决策者“拍脑袋”决策、“拍胸脯”保证、出事后“拍屁股”走人，导致问题工程、政绩工程频现，这必然损害社会公共利益，背离民众期待，引发民众的质疑和不满。通过对相关的决策者进行责任追究可以恰当地回应民众呼声和社会诉求，在一定程度上分散和化解民众的不满，起到安抚民众、平息社会舆论的作用，缓和社会矛盾，进而维护社会秩序稳定。

### 2.3. 权力制约的要求

“法无授权不可为”，就行政领域而言，行政法的重要任务之一就是限制公权力。公权力行使必须予以限制，限制在一定的范围之内。超过一定的范围，那么就可能出现出问题。孟德斯鸠认为：“每个有权力的人都趋于滥用权力，而且还趋于把权力用之极限，这是一条万古不易的经验<sup>[4]</sup>”。诚然如此，权力如果不加以限制，必然会导致滥用和腐败。完善重大行政决策责任追究制度符合限制公权力的目的，也可以在一定程度上震慑决策者审慎决策，督促重大行政决策的作出者在决策时集思广益、凝聚共识，切实增强决策的可行性、有效性和稳定性。这对优化我们当前的营商环境，维护经济持续健康发展、维持社会稳定具有积极的意义，也能体现出领导干部做好决策的作用。

### 2.4. 权责一致的必然

权责一致作为行政法的基本原则之一，包含行政效能和行政责任两方面的含义，一方面通过法律、法规赋予行政机关履行行政管理职责的权力和执法手段，保证行政机关政令有效；另一方面授予行政机关相应的行政权力也意味着其必须承担相应的不利后果，接受来自各方主体的监督，当行政机关违法或者不当地行使职权时，必须依法承担相应的责任。由此可知，权责一致原则首先为重大行政决策责任追究制度提供了法律保障。另外，由于重大行政决策相较于一般行政决策具有特殊性，也要求在对重大行政决策进行追责时，考虑职责和权力的对等以及决策者在决策中的地位、作用等相关因素。

## 3. 当前重大行政决策责任追究制度存在的问题

制度探索过程中必然存在曲折，问题在所难免，暴露问题并不是坏事，只有发现问题的存在，才能更好地直面问题并寻求解决。当前针对重大行政决策已经有了《重大行政决策程序暂行条例》以及一些地方性法规等立法的探索，其中有许多突出的亮点，比如：重大行政决策终身追责制度，但在重大行政决策的实践中仍然显露出一些问题，需要我们去完善。

### 3.1. 追责主体效用发挥不足

当前，面对行政决策失误引发的责任追究，追责主体大致可以划分为以下几类，分别是人大、政府机关内部、司法机关等的追责。总体来说，追责体系是相对完善的，多种追责方式相互配合，可以发挥出较大的功效，然而从实践中的情况来看，仍存在的问题。首先，人民代表大会是我国的国家权力机关，根据民主集中制原则，国家行政机关由人大产生，对它负责，受它监督。因此，人大及其常委会有权对政府行使权力，开展行政活动进行监督，并有权对其违法失职进行问责。但在实践中，由于人大需要处理的事务繁杂，以及相关程序启动相对复杂，所以人大在具体的问责中常常处于被动地位，很难有效发挥其追责的功效，而且在行政决策中还是以行政机关为主导，由行政机关主要负责重大行政决策运行的各个环节，人大虽然有权对重大行政决策失误造成的损害后果进行监督，但是其监督效果并不明显；其次，司法是维护社会公平正义的最后一道防线，对行政机关及其工作人员的违法失职行为进行司法追责，能够维护民众对公权力的信任，给予民众切实的安全感，落实司法为民。具体说来，人民法院有权在司法审查的范围内通过裁判来追究相关行政主体的行政责任，且现阶段我国有行政诉讼制度和行

政公益诉讼等相应的制度来落实责任追究，司法追责也比较常见，但是追责效果仍相对有限，司法判决落实存在障碍；再次，政府机关内部的追责能够强化相关工作人员的责任意识，督促其正确履行职责，但是在行政决策中由于决策主体多为层级较高的机关负责人，追责也会存在一定的障碍等<sup>[5]</sup>。总体来说，呈现的是追责主体效用发挥不足的问题。以上是针对一般行政决策的追责方式及其面临的问题，对重大行政决策的完善有通用性的策略意义，但重大行政决策由于决策事项重大、决策者层级较高等等，追责的难度会进一步加剧。

### 3.2. 责任承担对象混乱

责任指向对象不明，责任追究结果就难以令人信服，责任追究效果也会大打折扣。在前述的论述中提到在重大行政决策责任追究的过程中必须遵循权责一致的要求，行政机关的责任承担应当与其权力大小相匹配。据此，首先需要确定的便是责任对象。但是一个问题在于，现实生活中行政机关工作人员可能存在职务调动、退出工作岗位等变化情况，而重大行政决策又是一个阶段性的聚合行政行为，作出决策和实施决策的时间漫长，可能会出现上任行政机关负责人在任期间做出重大行政决策决定，而由现任行政机关负责人来负责实施的状况，因此在发生重大行政决策失误时，需要区分是哪一阶段的责任，在对应阶段的责任范围内确定责任对象。另一个问题在于，重大行政决策事项非同小可，决策机关在决策时往往会向上级机关寻求建议，因而在发生责任追究时，前述的行为便成为其进行自我开脱的借口和理由，但是需要明确的是寻求上级机关的建议并不等同于批准，并不能成为其逃避责任的理由。此外，重大行政决策本身由于决策事项范围影响重大，决策的程序和要求相对复杂，包括了多个环节，涉及多个程序，牵涉的主体众多，决策的潜在主体也偏多，决策主体之间还可能存在权责交叉重合，会导致权责边界不易明晰，追责对象不易确定，并且对责任对象处理不当还可能违背权责一致原则。

### 3.3. 风险评估的效力层级偏离

重大行政决策在制定和实施的过程中需要大量的人力、物力、财力的投入，耗费的资源成本和时间成本较大，一旦失败其造成的损失可能难以估量。总体来说，其呈现出高成本和高风险的特点。因此在重大行政决策制定前进行一定的风险评估、研判，可以一定程度上降低决策的风险性，减少损害，提升决策的科学性。风险评估是行政机关做出重大行政决策的重要依据，该提法的规范性法律文件依据为《重大行政决策程序暂行条例》第二十四条。据此，可以明确的是，风险评估虽然具备一定的优点，但其并非决策制定的决定因素，只是重要的参考依据。但在实践中，部分决策者出于规避行政责任和社会舆论压力的考量，往往将风险评估作为重大行政决策的决定性依据。由此风险评估结果成了决策和责任追究所必须参照的硬性指标<sup>[6]</sup>。这种现象非常危险，可能导致决策主体对评估主体施加不当影响，致使评估主体的独立性得不到保证，风险评估的预测效果大打折扣。另外，风险评估结果受决策过程中的信息动态变化等多方因素的影响，结果的可靠性可能存疑，将其作为重大行政决策的决定性依据必然片面。

## 4. 重大行政决策责任追究制度的完善路径

存在法律制度并不意味着法律制度完善的终止，一项法律制度长期不经完善，将会面临保守和滞后的问题，难以满足社会需求，阻碍社会的政治、经济、文化等方面的发展。任何制度都必须经过长期的探索、实践，才能逐渐趋近于完善。针对当前重大行政决策责任追究制度存在的不足，可以从以下几方面予以完善。

### 4.1. 激活和充分发挥追责主体效用

针对上述提及的重大行政决策责任追究制度中各类追责主体在实践中效用发挥不足的问题，必须予

以针对性地解决。一方面要激活和充分发挥各追责主体的效用,保证各追责机关之间工作的有效开展和衔接。具体而言,人大追责可以从决策程序的参与人数比例和监督程序两方面予以完善。在参与人数上可以逐步增加专职代表的比例,减少“行政官员”的人数,保障人大追责的“异体”属性[5]。同时,优化重大行政决策责任追究制度,还需要强化人大对重大行政决策过程的监督。强化监督可以减少重大行政决策程序过程中以行政权力为中心而产生的疏漏,充分发挥人大在全过程人民民主中的价值[7]。洞察到追责制度运行中的薄弱环节,针对性地进行补充、完善,才能不断地优化整体的追责制度,增强追责体系运行的效能。除了对制度运行中的薄弱环节进行优化,探索新的制度路径也是完善追责体系的一个有效途径,其对化解相关矛盾、约束追责主体等具有重要意义。因此,另一方面可以考虑探索新的制度路径来增强追责的实效。重大行政决策涉及不特定多数人的利益,当发生重大行政决策侵犯公共利益时,可能损害公民、法人或者其他组织的合法权益,涉及多方当事人,也会涉及行政机关的决策违法行为,存在行民案件交叉问题,因此重大行政决策行政附带民事公益诉讼制度可能是一个可行的探索方向。公益诉讼制度能充分发挥检察院法律监督的职能,促进依法行政,维护社会公共利益,推动社会公平正义的实现。在我国现有的司法实践中,公益诉讼也取得了较好的成效。而且公益诉讼适用的领域较为广泛,既包括“污染环境、侵犯消费者合法权益”等类型的民事公益诉讼,也包括对负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为而提起的行政公益诉讼。在现有公益诉讼的实践基础上探索重大行政决策行政附带民事公益诉讼制度,既可以对行政机关的违法或不当行使职权的行为作出处置,也可以由有权威的机关作为原告,代表多方当事人向人民法院提起诉讼,维护社会公共利益和法律尊严,节省司法资源,一举实现诉讼经济和程序效益两利,还能充分体现国家法律监督机关对执法能力不足的协助和补充。只有各追责主体效用得到充分发挥,整体的追责效果才能最大化地实现。

#### 4.2. 厘清责任对象

责任制度中,精准地确定责任对象是保证制度实施的重要依据,也是检测责任追究制度效用发挥的度量。面对重大行政决策追责制度中责任对象混乱的现状,首先要厘清相关主体的责任,区分决策发生的阶段。由于重大行政决策结果显露周期长,且决策制定与决策实施分属两个阶段,因此要区分是决策本身出现的问题还是决策实施过程中出现的问题。对于制定决策的负责人和决策执行的负责人不是同一主体的情形,要严格区分是前任决策制定者的责任还是后任决策执行负责人的责任,如果先前的决策本身不存在问题,而是后续决策实施过程中产生的问题,则应当严格依法追究后任执行负责人的责任。另外,在重大行政决策运行的整体环节中,还可能会涉及多个工作人员来负责实施具体的工作任务,如果先前的决策本身是错误的,而工作人员只是依照决策结果来实施,那么这些工作人员不能因为执行了错误的决定而被追责。当然也要避免一些思维误区,即因为决策实施的周期长,而将不利后果惯常地归咎于决策的实施者,而忽略了是决策本身的问题。其次在重大行政决策的过程中由于潜在决策的对象较多,可以考虑在集体决策时建立详细的决策案卷归档制度,详细记录决策过程中的决策发言、表决等,以便日后责任倒查时有迹可循,利于责任的明细。虽然在《重大行政决策程序暂行条例》中规定了决策案卷归档制度,但是其仅为原则性的规定,内容和程序并不具体,还需结合实际研究贯彻落实具体的举措。总体来说,具体落实可以从以下几方面着手。一方面,扩充应当归档的材料范围,重大行政决策是一个复合性的行政行为,其至少包括了决策的作出过程和决策的履行过程,因此在案卷归档时就不应当只局限于归档履行决策程序形成的记录、材料,还应当包含决策形成的相关材料;另一方面,决策案卷归档制度的目的之一在于为重大行政决策责任追究厘清责任对象,增强责任追究的有效性,因此对归档的卷宗本身也应当予以保护,卷宗应由决策机关妥善保管,并建立对应的电子化卷宗,一般情况下严格遵守不公开的原则,但在发生重大行政决策责任失误追究相关责任人责任时,相关的调查人员可以查找并作

为参考材料使用[8]。明确的责任对象是保证责任追究制度效用充分发挥的关键，可以增强行政机关工作人员的责任感，提高工作的质量。

### 4.3. 正视风险评估作用的效力层级

前述论及风险评估作为“重要依据”的效力层级发生严重偏离，这一局面亟待扭转，需要重大行政决策者客观看待并正视风险评估报告的作用，适度参考风险评估报告，杜绝严重依赖，在决策过程中需要体现决策者自身主观能动性的发挥。当然为了鼓励决策者积极作为，避免其为规避责任，消极懈怠、不敢为，可以考虑从制度上予以一定的鼓励，比如针对没有明显违法的不当决策行为可以予以相对宽缓的处置；但同时也必须要求重大行政决策者对自身决策的考量因素作详细的报告，并作明确的记录，无记录者予以惩处。另外为了避免重大行政决策的决策者对风险评估结果进行操控，还需要保证风险评估环节的独立性和参与风险评估的专家的独立性，这样风险评估的结果才能令公众信服。

## 5. 结语

我国对重大行政决策失误的责任追究探索，从最初的不追究到追究，再到后来的重大行政决策终身责任追究，无一不是进步。然而，法律毕竟有其局限性，法律是相对稳定的，而社会生活是不断发展的，二者不能完全同步，法律特性和社会生活之间存在着不可回避的矛盾性，我们不能克服这一局限，但可以尽力缓解。根据实践困境不断完善我们的法律制度就是对这一矛盾的有力回应。对重大行政决策责任追究制度进行完善，不仅可以弥补我国重大行政决策法治体系中的短板，提升整体的制度运行能力，也可以倒逼重大行政决策机关和决策者科学、民主、依法决策，保证行政权力在法治的轨道上科学有序地运行，促进法治政府建设，维护最广大人民群众合法权益，使之成为依法治国的重要推动。

## 参考文献

- [1] 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.
- [2] 路恒. 论重大行政决策责任追究制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2016.
- [3] 张倩. 重大行政决策终身责任追究制的法律困境及其突破[J]. 学习与探索, 2016(11): 75-83+175.
- [4] [美]埃德加·博登海默. 法律哲学与法律方法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 63.
- [5] 梅扬. 重大行政决策问责的实践难题及解决[J]. 湖北社会科学, 2020(12): 27-34.
- [6] 王凯楠. 重大行政决策追责的法治化规制[J]. 太原城市职业技术学院学报, 2021(11): 202-204.
- [7] 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.
- [8] 宋明, 黄书法. 重大行政决策责任追究机制研究[J]. 特区实践与理论, 2018(6): 72-76.