

# 地方政府负总责制度评析

周汉华

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

**[摘要]** 本文描述了地方政府负总责制度的基本发展趋势, 并从规定性质、责任主体、责任性质、责任范围、责任层级以及与垂直管理体制的关系等几个方面, 对该制度进行了全面的分析和评论。文章提出, 要充分发挥该制度的作用, 必须进行系统的行政管理体制改革和重构。

**[关键词]** 地方政府负总责; 行政改革; 治理结构

**[中图分类号]** D911.01 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-9314(2009)03-0017-04

## 一、基本趋势

地方政府负总责作为一项管理制度, 于上个世纪 90 年代初开始在中央文件中出现, 并且整个 90 年代出现的次数并不多, 共 4 次。第一次是国务院于 1991 年颁布的《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》, 另外 3 个文件分别是 1994 年的《国家八七扶贫攻坚计划》, 1996 年的《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》和 1998 年的《中共中央、国务院关于实行党风廉政建设责任制的规定》。进入 21 世纪以后, 大量的中央文件开始采用这一制度, 每年都有这方面的规定出台。并且, 采用这一制度的频率越来越快, 呈现逐步加速之势。

与时间维度相匹配, 地方政府负总责的适用领域也有一个逐步扩大的趋势。最初采用这一制度的是属于基本国策范畴的人口控制领域, 随后的第二阶段可以说基本确立了人口、资源、环境三大适用领域, 到现阶段则开始广泛纳入诸如安全生产, 产品质量, 食品、药品安全, 税费改革, 退役士兵安置, 西部大开发, 灾后重建, 公共行政管理和依法行政等领域。可以看到, 尤其自党的十六届三中全会提出科学发展观以后, 采用地方政府负总责的领域明显有加快的趋势, 两者之间呈同步特征。

频率的加快和适用范围的扩大, 本身就说明了该制度所

具有的生命力和必然性, 这一点毋庸置疑。但是, 另一方面, 随着适用领域的增加, 多重责任重合或者交叉的现象就难以避免, 不同责任之间甚至有可能会相互抵触或者抵消, 使制度出现边际效益递减的现象。实践中, 这种现象应该说已经比较明显, 一些地方政府为应付上级的要求, 设立的议事协调机构多达七、八十, 看起来什么都重视, 其实导致普遍的效率低下。因此, 在坚持继续推进地方政府负总责制度的原则下, 首先应该研究如何科学地进行制度设计, 防止或者尽量减少政策相互抵消甚至冲突的现象发生, 提高制度建设的有效性。

## 二、规定的性质

迄今为止, 我国法律中尚无地方政府负总责的规定。正在全国人大审议中的《食品安全法》(草案) 第四条纳入了地方政府负总责的规定, 有望成为第一部规定该项制度的法律。根据对现有文件的统计, 可以看到, 绝大部分地方政府负总责的规定都属于文件性质, 以国务院颁布的居多 (28 件), 有些则由党中央、国务院联合颁布 (2 件)。随着时间的推移, 非常可喜的是, 越来越多的规定采用了规范性文件的形式。例如, 《建设工程安全生产管理条例》、《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》、《土地调查条例》、《乳品质量安全监督管理条例》都采用了行政法规的形式。另外,

**[收稿日期]** 2008-12-25

**[作者简介]** 周汉华 (1964-), 男, 湖北人, 中国社会科学院法学研究所宪法行政法研究室主任, 研究员, 法学博士。

《关于实行党风廉政建设责任制的规定》也具有非常鲜明的规范性文件的特点。

一般文件形式与规范性文件形式的并存,在从计划经济向市场经济转型的改革过渡阶段,具有重要的制度意义。这种结合,既可以充分发挥文件时效性强、调控灵活的特点,又可以有效借助法律规范严格、公正性强的优势,更好地发挥政治权威与法治权威的双重调控作用。在目前阶段,这种结合形式应该说有其必然性和合理性,不应脱离实际,一味追求单纯的法律形式。当然,随着行政改革的推进和政府法治水平的提高,尤其是随着这项制度的实践经验积累到一定阶段以后,应当尽早将更多的规定逐步纳入规范性文件的范围,通过法律规范进行调整。这样,可以更好地界定地方政府的责、权、利,更加清晰地明确相关各方的权利义务关系。

### 三、责任主体

从名称上就可以看出,地方政府负总责的责任主体当然应该是地方政府,因为只有地方政府才可以有效地提供制度、体制、政策、组织、资金、人员等保障,完成施政目标。如果没有完成这些目标,地方政府必须承担相应的法律后果,这样才可以使地方政府真正转变观念,形成有效的激励约束机制,更好地履行社会管理和公共服务的职能。如果只追究领导者个人责任,不追究地方政府的组织责任,难以从体制上根本解决问题,甚至会出现恶性循环现象,即使不断撤换主要领导人也无法改变传统观念和做法。近年来,许多问题长期得不到解决,与我们只追究领导者个人责任,不重视系统的制度建设是有关系的。对于地方政府组织责任的强调,在相关的规定中应该说得到了很好的体现,例如,《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》规定,“实行省级政府对退耕还林还草试点工作负总责和市(地)、县(市)政府目标责任制。退耕还林还草试点工作,实行目标、任务、资金、粮食、责任五到省”。

另一方面,地方政府只是一种组织形式或者管理结构,本身没有主观意志,其运转或者活动必须借助于一个个的个体,尤其是地方政府的主要领导与分管领导。尤其在我国现阶段,由于主要领导者的个人意志对于地方的发展方向具有决定性的影响,如果不能追究领导者的个人责任,任何责任制都会最终流于形式,无法落实。因此,地方政府负总责必须能够落实到领导者个人才有意义,否则就是一句空话。也就是说,地方政府负总责必须是组织责任与个人责任相结合的双重责任形式,领导者的个人责任不可或缺。在现行规定中,可以看到,既有明确规定双重责任的,也有直接规定领导者个人责任的。例如,《关于完善大中型水库移民后期扶持政策的规定》规定的是双重责任,要求“移民工作实行属地

管理,省级人民政府对本地区移民工作和社会稳定负总责,地方各级人民政府主要负责同志是第一责任人,要有一位负责同志分管移民工作,实行一级抓一级,逐级落实责任,做到责任到位、工作到位”。《关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》直接规定的是个人责任,要求“地方各级人民政府的主要领导,特别是城市人民政府的主要领导,要对城市供水、节水和水污染防治工作负总责”。2003年发生的非典事件开启了主要官员政治问责制的进程;2005年11月发生的松花江污染事件,2008年9月接连发生的山西襄汾溃坝事件和石家庄三鹿婴幼儿乳粉事件,许多官员也相继被问责。可以预见,由于各种安全事故频繁发生,这些问责措施的力度肯定会进一步加大。

就科学性而言,同时规定地方政府的组织责任与主要领导者的个人责任的双重责任形式显然比单独只规定一种责任形式更为合理。当然,无论目前的规定如何,实践中都应当坚持组织责任与个人责任相结合的双重责任形式,充分发挥两个积极性,分别形成有效的激励约束机制,实现政府的施政目标。对于领导者个人责任,由于党和国家已经制定了大量的政策和法律,因此,其奖惩规定比较明确,可以直接加以援引和适用。相反,对于地方政府的组织责任,则缺少现成的规定,如何使地方政府负总责的规定落到实处还需要具体的配套制度设计和实践探索。在现有的文件中,尚未发现有对地方政府组织责任加以追究的具体规定,责任的直接承受者更多还是主要领导者的个人责任。因此,如何从制度上保障双重责任的履行,尤其是设计地方政府承担责任的合适形式,使地方政府有更多的激励约束去履行义务,值得更多的研究。在这方面,目前相对比较成功的探索是环境保护领域,自从原国家环保局强力推进区域限批政策以后,比较有力地制约了地方政府的地方保护主义倾向,促使地方政府将环境保护与经济发展统筹考虑。因此,地方政府负总责可以考虑引入多种责任形式,通过经济、行政、法律、技术等不同手段,促使地方政府积极履行法律义务。

从双重责任主体的视角观察地方政府负总责制度,必然要求超越传统的公务员管理与制裁的范畴,同时从治理结构完善的角度思考问题,尤其需要在中央与地方政府关系层面进行更多的体制、机制改革与创新。这是地方政府负总责制度继续向前发展无法回避的根本性问题。

### 四、责任性质

地方政府负总责从性质上看主要是一种政治责任或者领导责任。当然,责任主体的不同,决定了责任性质的差别。

对于地方政府而言,地方政府负总责主要是一种政治责任或者内部行政责任,不受法律的约束。这是因为,作为单

一制的国家，上级政府与下级政府的关系是一种内部行政关系，下级政府必须对上级政府负责，受其监督，上级政府可以改变或者撤销下级政府的决定。根据我国宪法的规定，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。这样，国务院与地方政府之间的关系是领导与被领导的关系，地方政府必须执行国务院的决定和命令，没有讨价还价的余地。

仔细分析可以发现，现行规定对于地方政府的责任规定往往非常简略，但是，其实践效果要远远超出规定本身。这就可以从另一个方面证明这种责任的内部性和现实有效性，说明中央政府完全可以采用各种形式来追究地方政府的责任，督促地方政府履行职责。上下级政府之间的这种领导与被领导关系，是我们政治制度的优势，应该坚持，也是地方政府负总责制度能够在不同领域迅速推广的深层次原因。但是，另一方面，随着社会经济发展与法治水平的提高，从长期来看，可以预见，即使在中央与地方政府的关系层面，已经并会继续引入更多的法治因素，会越来越多地要求依法界定中央政府与地方政府的各自责任边界，形成有效的政治治理结构。前述的环境保护区域限批做法，就是在传统的政治责任领域引入法治调控方式的一个很好案例。

对于地方政府主要领导人而言，情况要更复杂一些，需要区分其法律责任和政治责任两种不同性质的责任。首先，由于我国的公务员法并不像西方发达国家那样进行政务官与事务官的区分，地方政府主要领导人与一般公务员一样，都属于公务员，因此，他们既必须履行公务员的义务，也享受公务员的权利保障。对于责任追究，必须依法进行（主要是公务员法），只有法律明确规定的，才能追究责任。这样，只要相关法律有规定，就可以加以援引和适用，并据以追究领导者的个人责任。另一方面，尽管我国公务员法不区分政务官与事务官，不过，作为地方政府的主要领导者，毕竟不同于一般的公务员，需要更多地承担政治责任和领导责任，这也符合各国政治发展的普遍规律，应该加以坚持。实际上，现有的规定尤其是实践中更多强调的其实也是主要领导人的个人政治责任而非法律责任，做得好的奖励，做得不好的不予提拔重用甚至予以处分。对于地方政府主要领导人而言，政治责任的约束力与法律责任的约束力同样有效，有些情况下甚至会更为有效。

地方政府主要领导人的法律责任与政治责任是两种不同性质的责任，其追究应遵循不同的原则和机制，政治的归政治，法律的归法律。目前，我国法律对于公务员法律责任的

规定相对比较成熟和健全，运作也较有规律，而对于政治责任的规定和实践都非常缺乏。这种情况也直接反映在地方政府负总责的相关规定中，有关政治责任部分的规定往往非常简略，流于原则或者口号，缺乏可操作性。因此，需要在实践中逐步探索和明确地方政府主要领导人承担政治责任的形式、范围、条件和程序等一系列重要问题，使政治责任能够落到实处，形成勇于承担政治责任的新政治文化。相反，对于一般公务员以及依法履行监管职能的监管机构而言，由于它们不负有领导责任，只是严格履行法律规定的义务，因此，其责任性质应该属于法律责任，只有法律明确规定的才能予以追究。实践中，由于没有严格区分地方政府主要领导人与一般公务员或者监管机构的界限，致使责任追究错位的现象时有发生，政治责任与法律责任混淆。这样既不利于调动和保护一般公务员与监管机构的积极性，也使地方政府领导人可以轻易逃避责任甚至转嫁责任，使责任层级不断下移。

## 五、责任范围

从现行规定看，地方政府负总责主要由两个方面的内容所组成。第一方面是需要积极履行相应的职责，属于事先义务的范畴。例如，《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》明确要求，“各级党委和政府务必把计划生育工作摆到与经济建设同等重要的位置上来，把人口计划纳入本地区国民经济和社会发展规划，列入重要议事日程”。这方面，规定最为详细的当数《关于实行党风廉政建设责任制的规定》第六条，该条具体列举了七项非常具体的义务，非常容易判断和把握义务主体是否履行了这些义务。不过，总体而言，大部分文件对于事先义务的规定比较简单、笼统，许多文件并没有详细规定具体的义务或者标准，有些甚至只有一句话，实践中因此容易存在责任不明确的情况，有时甚至会导致地方政府无所适从。从职责法定的法治原则来看，未来应该进一步细化不同主体的相应责任和评价标准，规则明确，责任到岗，责任到人。只有事先对义务予以明确的规定，才能师出有名，对于违反义务者根据其行为（或不作为）事后追究其责任。

除了事先义务之外，第二方面是违反这些职责所导致的法律后果，属于事后追究的范畴。可以说几乎所有的文件都有这方面的要求，比如，《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》要求，“今后哪个地方和部门加重农民负担，就要追究哪里主要领导的责任。凡因加重农民负担受到处分的干部，在规定的期限内不得提拔和重用”；《关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》规定，“县级以上地方人民政府不履行产品安全监督管理的领导、协调职责，本行政区域内一年多次出现产品安全事故、造成严重社会影响的，由监察机关或者任免机关对政府的主要负责人和直接

负责的主管人员给予记大过、降级或者撤职的处分”。实际上，由于事先义务往往规定比较笼统，不好把握，实践中经常可以看到的现象是根据结果追责，或者说实行的是结果责任。只要没有达到既定目标，或者出现了重大的事故，都有可能要被追究责任。

由于我国法治发展水平比较低，社会正处于转型阶段，科学的管理架构尚未形成，很多情况下很难对事先义务予以明确的规定。因此，结果追责在一定阶段有其合理性和必然性，有利于地方政府调动一切资源达成既定目标，督促官员积极履行法定职责。结果责任的弊端在于责任与行为过程容易脱节，导致忽略地方政府在管理过程中付出的努力，并且容易诱使地方政府采取一切可能的高压手段达到既定目标或者想尽办法掩盖不利的结果，无法形成可持续的治理结构。从科学管理的角度而言，风险在任何社会都是永远存在的现象，只要地方政府积极履行了法定义务，就达到了制度设计的目的，很难指望所有领域都达到零风险的结果。如果完全根据结果追责，甚至希望完全消除任何风险，其结果必然是代价巨大，得不偿失。

随着我国行政管理体制改革的逐步到位和政府管理水平的提高，未来应该更加强调事先义务与事后责任的平衡和相互衔接。除特殊领域需要继续采用结果追责原则以外（如发生特别重大安全事故），一般领域应根据职责法定的要求，根据地方政府的行为本身（而非结果）来界定其是否应该承担责任。为此，需要在地方政府及其官员的事先义务方面制定更为科学、明确的规则，为事后的责任追究提供依据。

## 六、责任层级

我国的行政区划制度决定了地方政府负总责既可以是多级地方政府的责任，也可以是某一特定层级地方政府的责任。可以看到，绝大部分现行文件规定的都是多级责任，如《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》、《国家八七扶贫攻坚计划》、《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》、《关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》、《关于进一步加强动物防疫工作的通知》、《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》等。但是，对于不同层级政府之间的责任如何划分，基本都没有具体的规定。这样，出现责任追究是由之后，究竟应该追究哪一级政府的责任，是追究多级政府的连带责任还是单独追究某一级政府的单独责任，都缺乏可预期性。实践中，难免出现责任层级不断下移的现象，影响政府权威和形象。未来如果继续沿用多级责任追究的做法，应明确划分不同层级地方政府的事权与责任范围，使其各司其职，各负其责。如果不同层级地方政府的事权与责任不

易划分清楚，则应该尽量避免多级责任同时加以规定的做法，针对具体领域明确具体的责任层级。

目前，具体规定某一层级地方政府责任的文件并不多，仅有的几个文件大多也规定的都是省级政府的责任，如《关于进一步推进西部大开发的若干意见》、《关于加强节能工作的决定》、《关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》等。重点规定省级政府的责任，可能有多重原因，如省级政府在行政区划中的重要性，省级更容易进行资源整合，某些领域需要进行省级统筹，某些领域实行的是省以下垂直管理的体制，中央对省级的考核比较容易等等。但是，就近年来责任追究的实践看，更多还是针对省级以下的地方政府。因此，为拉近文件规定与实践之间的距离，有必要重点加强对市县各级政府责任追究的具体规定，根据权责一致的原则，构筑其责任体系，实现管理重心的下移。

## 七、与垂直管理体制的关系

在政府的纵向关系上，我国分别采用垂直管理与分级管理两种体制。垂直管理又可以再分为两种情况，一是完全垂直管理（如银行、证券、保险、电力、海关、铁路、电信、国税、邮政等），二是省以下半垂直管理（如工商、国土、质检、药品等）。目前，地方政府负总责的领域既涉及垂直管理的部门，又涉及分级管理的部门。进一步观察可以发现，近年来地方政府负总责的广泛采用与垂直管理领域的逐步扩大几乎是同步发生的过程，两个制度都在快速扩张之中。地方政府负总责可以说并未对垂直管理体制造成任何冲击。

然而，无论是从纵向管理体制设计的初衷还是从权责一致性的要求看，垂直管理体制与地方政府负总责制度都具有无法克服的内在张力或者矛盾。要求地方政府对垂直管理部门不履责的行为负责，或者要求垂直管理部门对地方政府负责，既没有法律根据，也很难有实际效果，最终必然导致或者垂直管理体制受冲击或者地方政府负总责无效的两难局面，两者不可能兼得！要解决这一对矛盾，必须消除两种制度的交叉、重叠。可以同时从两个方向入手，一是迅速扭转一味推进垂直管理体制的做法，使地方事务真正回归地方，实现管理重心的下移；二是准确界定地方政府负总责的领域，避免适用领域的不当扩大。转型时期，很容易出现头痛医头脚痛医脚的现象，使制度之间缺乏协调，甚至会出现制度越多，抵触越多，效果越差，再设立更多制度的恶性循环。垂直管理领域的快速增加和地方政府负总责制度的扩张，其实都反映了转型时期政府管理所面临的深层困局。要走出困局，必须回归制度本身，尊重科学，尊重规律，进行行政管理体制的系统改革与重构。

责任编辑 焦利