

论我国的行政首长负责制

吴新平

文章结合我国实际，就首长负责制的概念、首长负责制的特点以及如何贯彻实行首长负责制等问题作了初步探讨，对我们进一步研究和实施新宪法提出了作者自己的见解和看法。

新宪法规定，国务院实行总理负责制；地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。这就以根本大法的形式确立了我国的行政首长负责制（以下简称首长负责制）。首长负责制的确立，为我国宪法学和行政法学提出了一个新的研究课题。本文试图从首长负责制的概念、我国实行首长负责制的意义、我国首长负责制的特色以及如何健全我国首长负责制等方面作初步的探讨。

（一）

首长负责制，又称首长制，独任制，或个人负责制，它是一种行政领导制度，在国家行政制度中占有十分重要的地位，行政制度中诸如行政组织制度、行政干部制度、行政监察制度等等，都在一定程度上由它决定或受它影响。首长负责制是与合议制（这里专指行政机关的合议制）相对而言的。作为行政领导制度，首长负责制与合议制都是解决权力的行使、责任的承担等问题的。但是在如何行使权力、如何承担责任等问题上，它们又很不相同。其主要区别是：第一，行政首长所处的地位不同。在实行合议制的行政机关，首长与行政机关其他组成人员之间主要是分工上的不同，不要求其他组成人员必须对首长个人负责，而且在合议组织里，首长一般与其他成员一样只有一个表决权，因而在地位上首长与其他成员基本上是平等的。而在首长负责制之下，首长在本行政机关具有主导地位，本行政机关的其他组成人员要由首长提名任命或直接任命，对首长负责。第二，决策的方式不同。在实行合议制的行政机关，对于重大行政问题的决策，是由合议组织来进行的，会议组织在符合法定人数的情况下投票表决，按照多数人的意见作决定，或者按照“全体一致”的原则作决定。而在首长负责制之下，对行政问题的决策，原则上是由首长作出，虽然一般也有内阁会议、政府会议之类的行政会议，但它们并不具有合议组织的地位，重大的行政问题虽然也要由行政会议讨论，但首长有最后决定之权。第三，负责的形式不同。在实行合议制的行政机关，原则上是由全体组成人员对本行政机关的行政行为（包括作为和不作为）负集体责任。而在首长负责制之下，则是由行政首长对本行政机关的行政行为（包括作为和不作为）负个人责任。通过以上的分析，基本上可以给首长负责制下一个这样的定义：首长负责制，是指行政首长在本行政机关具有主导地位，在本行政机关重大行政问题的决策上有最后决定之权，并且要对本行政机关的行政行为（包括作为和不作为）负个人责任的一种行政领导制度。

首长负责制具有责任确定、事权集中、指挥灵敏、行动迅速、易守机密等公认的优点。它与行政活动的特点相适应，比合议制更适合于行政机关。关于这一点，孟德斯鸠有一句很精辟的名言：行政贵乎迅速，与其付托于多人，不如付托于一人^①。卢梭也曾指出，负责的人越多，处理事务就越慢；最活跃的政府是一个唯一的人的政府^②。资产阶级启蒙思想家们的这些思想，对资产阶级国家行政领导制度的影响是很深刻的。美国的总统制，从另一种角度讲（即仅从行政方面来说），就是一种典型的首长负责制。根据美国的宪法、法律和惯例，美国总统是美国的最高行政首长，有权决定联邦行政上的一切问题，习惯上由总统、副总统、联邦各主要行政部门的首长等官员组成的内阁只是总统的一个咨询机构，内阁成员只对总统负责，总统随时可以将他们免职。除了美国等国家的特点很鲜明的首长制而外，在联邦德国、日本、英国等名义上实行行政合议制的国家，其行政领导制度的首长制色彩也是很浓厚的。例如联邦德国基本法规定，联邦总理确定政治方针并对其承担政治责任。联邦德国联邦政府工作条例规定，作为联邦政府最高决策机构的联邦内阁会议，在包括主席（由联邦总理担任）在内的过半数成员出席时，即可作决议；决议以多数票通过；如果赞成票和反对票相等，由主席的票来决定。这一方面是因为资产阶级总结了他们的统治经验，而另一方面，不能说不受启蒙思想家们关于建立首长制的思想的影响。

关于建立首长负责制或个人负责制的思想，也是马列主义关于国家行政管理的理论的一个重要组成部分。在马克思和恩格斯所处的时代，还没有无产阶级管理国家的丰富经验，因而他们不可能系统地提出社会主义国家行政管理的原则。但是他们也曾热情地赞扬过巴黎公社的行政和政治管理是“以真正的负责制来代替虚伪的负责制”。^③列宁亲自领导了第一个社会主义国家建国初期的管理工作，在国家行政机关实行首长负责制或个人负责制，是列宁的一贯思想。他在一九一八年十二月亲自起草的《关于苏维埃机关管理工作的规定草案》中明确提出，“苏维埃机关中的一切管理问题应通过集体讨论决定，同时要极明确地规定每个担任苏维埃职务的人对执行一定的任务和实际工作所担负的责任。”^④这可以说是列宁关于个人负责制的一个总的原则。列宁对苏维埃国家行政机关的要求是“必须工作得精确、诚实、迅速”。他认为，“衡量各机关工作效率的真正尺度，首先是它们处理所经手的一切事情迅速、切实的程度”。^⑤这可以说是列宁关于建立个人负责制的出发点。他在一九二二年一月《致亚·德·瞿鲁巴》的一封信中，批评各人民委员部及其所属各局处完全没有责任制；要求不顾一切地摆脱忙乱、清谈、涂写公文等等，仔细考虑一下工作制度并加以彻底改造；要求每月至少检查一次，看是否减少了公文和拖拉作风，各人民委员是否多负责任了，是否以谨慎的、持久的、实事求是的对工作执行情况和经验的检查来建立个人责任制。马列主义经典作家们的这些思想，为社会主义国家建立首长负责制提供了理论依据。但是，在我国新宪法颁布之前，各社会主义国家的首长负责制或个人负责制，基本上都停留在行政部门首长的负责制上，而就整个行政机关来说，一般都实行集体负责制和集体领导下的个人分工负责制。在这方面，罗马尼亚是很典型的。罗马尼亚宪法第八十五条规定，“各部长和其他中央国家管理机关的领导

① 参见孟德斯鸠《论法的精神》（上），商务印书馆出版，第160页。

② 参见卢梭《社会契约论》，商务印书馆出版，第83、84页。

③ 《马克思恩格斯选集》第2卷，第414页。

④ 《列宁全集》第28卷，第329页。

⑤ 《列宁论苏维埃国家机关工作》，人民出版社1957年出版，第205页。

人就他们领导的机关的活动对部长会议负责”。这显然是部门首长负责制的原则。罗马尼亚宪法第八十二条规定，“部长会议的每一个成员同时就自己的活动和部长会议的全部活动负责”。这项规定则说明实行的是个人分工负责制与集体负责制相结合的制度。其他社会主义国家的情况基本上与此大同小异。

(二)

我国的前三部宪法都没有规定首长负责制。我国行政机关过去在某些环节上虽然也有与首长负责制相类似的实际做法，但总的来说，我国以往的行政体制都不是首长负责制。从最高国家行政机关来说，建国初期曾实行过政务委员会制。作为当时最高国家行政机关的政务院，是通过政务会议的形式行使职权的。政务院的会议，须有政务委员过半数的出席始得开会，须有到会政务委员过半数的同意始得通过决议。这种制度，显然是属于合议制。自一九五四年以后，政务院改为国务院。国务院会议分为常务会议和全体会议两种。一九五四年的国务院组织法明确规定，“国务院发布的决议和命令，必须经国务院全体会议或者国务院常务会议通过。”“通过”意味着采取少数服从多数或全体一致的原则。这显然也是合议制的一种形式。新宪法颁布之前，国务院一直实行这种领导制度。关于地方各级国家行政机关（这里主要指县级以上各级人民政府）的领导制度，在建国初期，实行政府委员会制；新宪法颁布之前，事实上都实行的是政府会议制。这两种领导制度，大致也都属于合议制。对于过去所实行的合议制，当然不能简单地一笔抹煞。合议制具有集思广益、考虑问题周到、易于照顾各方面的利益、权力不易为个人所滥用等长处，长期以来对于保证我国各级国家行政机关行使职权，起了一定的有益作用。但是，实行合议制容易产生行动迟缓、责任不明确、推诿扯皮、效率低等弊端。经过十年动乱，这些弊端发展到了十分严重的地步，妨碍了行政机关正常行使职权。现在，我们全党全国的工作重心已经转移到了社会主义现代化建设的轨道上。工业、农业、国防和科学技术这四个方面的现代化建设，主要靠行政机关来具体组织和管理。如果行政机关办事效率太低，本来很容易解决的问题，一拖就是半年、一年，有的干脆拖得无影无踪了，那么，实现四个现代化就只能流于空谈。所以提高行政效率，是现代化建设的当务之急。而提高行政效率的最好办法，莫过于实行首长负责制。邓小平同志在党的十一届三中全会上提出：“在管理制度上，当前要特别注意加强责任制。”他说，现在“名曰集体负责，实际上等于无人负责。一项工作布置之后，落实了没有，无人过问，结果好坏，谁也不管。所以急需建立严格的责任制。”^①邓小平同志的这一思想，是对建国以来领导制度方面的历史经验的总结。在这一思想的直接指导下，我国第一次以宪法形式确立了首长负责制。

首长负责制的确立，是对我国行政制度的一个重要发展，对于加强各级行政机关的工作，促进社会主义事业的发展，具有十分重大的意义。

实行首长负责制，首先是有利于克服官僚主义，提高行政效率。官僚主义在国家行政机关的一个主要表现，就是办事拖拉，不讲效率，互相推诿，公文旅行。它是国家机关工作的腐蚀剂，是提高行政效率的大敌。列宁在批评苏维埃机关的官僚主义时会尖锐地指出：“官僚主义的臭泥潭正拖住我们去涂写公文、清谈法令和草拟法令，而生气勃勃的工作则淹没在这种公文的海洋里。”^②在我们国家，正如邓小平同志所指出的，官僚主义无论在内部事务中，

^① 《邓小平文选》第140、141页。

^② 《列宁论苏维埃国家机关工作》，人民出版社1957年出版，第208页。

或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步，如不认真解决，我们的经济建设事业和各项工作都不可能有效地开展。根据邓小平同志的分析，我们现在的官僚主义，除了与我国高度中央集权的管理体制（邓小平同志说这是我们目前所特有的官僚主义的一个总病根）有密切联系以外，另一个病根，就是我们长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。实行首长负责制，并制定相应的行政法规，使各级行政首长有职有权，举措有据，责任明确，并使其他领导成员各有所司，各负其责，在首长的领导下协调一致地搞好工作，就能够在一定程度上克服官僚主义，大大地提高行政机关的工作效率，保证四化建设的胜利进行。

实行首长负责制，还有利于克服国家机关工作中“吃大锅饭”的现象。由于过去各级行政机关都实行合议制，虽然在决定问题时并不都是进行投票表决，但实际上采取的是“全体一致”的原则或少数服从多数的原则，出席会议的成员全体同意或多数人同意时才作决定。决定是集体作出的，首长只是分工执行集体作出的决定而已，所以也是集体对本行政机关的工作负责，而不是首长个人负责。这样，行政首长实际上就吃了集体的“大锅饭”，本行政机关工作的好坏，对首长个人来说都是一个样。首长负责制的特点之一就是要求行政首长有职有权有责，职责权限明确，因而它是克服国家机关工作中“吃大锅饭”的现象的一个好办法。实行了首长负责制，行政首长在本行政机关的工作中就有最后决定权，就要对本行政机关的工作负全面责任，行政工作中的任何推诿和扯皮，到了行政首长那里，也会消停下去；同时，也为对首长的政绩考核提供了依据，便于对首长的任用、监督和罢免。

（三）

新宪法确立的首长负责制，是实事求是，从我国实际出发的。虽然参考和借鉴了国外的经验，但并不是照抄照搬别国的模式。它把行政活动的特点与我国国家制度中的各项重要原则结合起来，形成了我国独具特色的首长负责制，或者说是具有中国特色的首长负责制。

具有中国特色的首长负责制的一个总的特色，就是生动地体现了民主集中制的原则。民主集中制原则是我们长期以来在国家生活中行之有效的根本的组织原则，也是我国的人民代表大会制度的基本原则。新宪法第三条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”这自然也包括国家行政机关在内。根据新宪法的规定，民主集中制的原则在行政机关主要体现在以下三个方面：行政机关与权力机关的关系；行政机关的活动；上级行政机关同下级行政机关的关系。正是在这三个方面，我国首长负责制表现了它的特色和优越性。这就是：

一、我国首长负责制是国家行政机关同国家权力机关之间相互关系的具体化。根据人民代表大会制度，国家行政机关同国家权力机关之间的正确关系是：国家行政机关由国家权力机关产生，对它负责，受它监督。这也是新宪法第三条规定的一个民主集中制原则。根据这一原则，国务院和地方各级人民政府分别对全国人民代表大会（在全国人大闭会期间是对全国人大常委会）和地方各级人民代表大会（县级以上地方各级人大闭会期间是对常委会）负责并报告工作。这是新宪法第九十二条和第一百一十条所明确规定了的。在首长负责制之下，行政机关的首长对本行政机关的工作负个人责任。这在实际上就把国家行政机关对国家

权力机关负责的民主集中制原则具体化为行政机关的首长对国家权力机关负责。当行政首长向国家权力机关报告工作时，就不仅仅是代表本行政机关，而且也是以首长个人的名义。当国家权力机关依法追究国家行政机关的责任时，虽然其他领导成员也可能以某种方式承担连带责任，而直接地和主要地承担责任的是行政首长。根据新宪法的规定，国家权力机关有权罢免本级行政首长，这就使由行政首长对国家权力机关负责有了可靠的法律保证。如果行政机关的工作出了问题，本级国家权力机关可以依法追究首长个人的责任，直至对首长行使罢免权。这与我们过去那种委员会制和合议制之下的情况显然是有区别的。

二、我国首长负责制是民主集中制原则与行政活动特殊性的科学统一。行政贵在迅速、果断。在行政活动方面体现民主集中制原则，必须结合这一特点，才能达到提高行政效率的目的。而我国首长负责制正是与行政的特点密切结合的一种民主集中制形式。这主要表现在：（1）各级国家行政机关分别实行自己的首长负责制，由首长领导和主持本行政机关的工作；（2）行政机关的重大问题由行政会议讨论决定，但首长有最后决定之权，如签署本行政机关的决定，在集体讨论的基础上集中正确的意见作出决定等。这就清楚地表明，我国的首长负责制是与集体领导相结合的，它使行政机关既有“讨论一些问题的委员会”，又有“避免拖拉现象和推卸责任现象”的个人负责制和个人领导制。从而吸取了合议制的集思广益、慎重稳妥的长处，摒弃了首长制易于产生独断专行、个人专横的弊端，把民主集中制的原则与行政活动的特点科学地统一起来，形成了我国首长负责制的一个重要特色。

三、我国首长负责制是行政机关系统自下而上的工作责任制。“一切国家机关实行工作责任制”，这是新宪法确认的一项重要原则。首长负责制在一定意义上说，就是新宪法规定的国家机关工作责任制在行政机关的一种具体形式。根据新宪法的规定，上至国务院，下至乡、镇人民政府，都一律实行首长负责制。这样，首长负责制就是行政机关系统的一种自下而上的工作责任制。自下而上，有两种含义：一是下级行政机关的首长要对上级行政机关的首长负责；二是行政机关各部门的首长必须对本行政机关的首长负责。这都是统一行政步伐，协调行政工作和提高行政效率所必需的。这种自下而上的行政工作责任制的建立，对于充分发挥各级国家行政机关在组织管理社会主义经济文化等建设工作中的作用，无疑具有十分重大的意义。

民主集中制原则在理论上和实践上都在不断发展。以体现民主集中制原则为主要特色的我国首长负责制，将在这种发展中不断地完善和发展起来。然而就当前来说，建立和健全首长负责制仍然是首要的任务。新宪法的颁布，为实行首长负责制提供了法律依据和根本保证。但是要改变各级行政机关长期形成的传统工作方式和领导方式，并不是一件容易的事情。从新宪法颁布一年多来首长负责制的贯彻情况来看，目前着重需要通过行政立法等手段，解决以下三个问题。

第一，要明确行政机关的决策方式。正确地解决这个问题，对于保证首长负责制的贯彻是很关键的。鉴于国务院会议分为常务会议和全体会议，一些地方人民政府的行政会议也分为常务会议和全体会议或首长办公会议和政府委员会这样一种情况，以一个省为例，可以考虑采取两种不同的决策方式：（1）在省政府常务会议上，由省长在集体讨论的基础上，集中正确的意见作出决定，而不管赞成的是多数还是少数；（2）在省政府全体会议上，原则上按照少数服从多数的原则作决定，如果赞成和反对的人数相等，由省长作最后抉择。而且，按照任何一种方式作出的决定，最后形成文字以后，都要由省长签署。这样的决策方式，把集

体领导与个人负责密切地结合起来，有利于克服过去那种长期议而不决和决而不行的现象。

第二，要明确划分哪些问题由集体讨论决定，哪些问题由首长个人处理。这对于克服事无巨细、一律交集体讨论的痼疾，防止首长越权和独断专行，是很必要的。一般说来，制定行政措施、行政法规和行政规章；发布决定和命令；向国家权力机关提出议案以及方针政策性问题和全局性问题，都属于重大问题，必须通过集体讨论来决定。而那些纯属执行性质的问题，则应由首长自行裁定。首长在裁定时可以任意征求有关人员的意见。由于如前所述集体讨论决定问题采取两种形式，所以在明确什么是重大问题的同时，还应划分哪些问题由全体会议讨论决定，哪些问题由常务会议讨论决定。关于这个问题，大致可以有以下几条原则：（1）对全局具有决定意义或指导意义的问题由全体会议讨论决定，而只涉及某个局部的重大问题则由常务会议讨论决定；（2）方针政策性问题由全体会议讨论决定，而具有日常工作性质的重大问题则由常务会议讨论决定；（3）适用性较广泛和稳定性较强的问题由全体会议讨论决定，而比较紧迫的重大问题则由常务会议讨论决定。只有作了这样的明确划分，明确决策的方式才有意义。

第三，要赋予行政首长以紧急处置权。从行政学的观点来看，责权应该一致。本着这一认识，还应从两个方面赋予行政首长以紧急处置权：（1）在人员的任免上，首长应有权临时停止本行政机关某些组成人员（如省政府里的厅长、局长等）的职务，并且当某一种职务因故空缺时，有权临时任命代理职务。这种停职或临时任命，事后可以宣布取消，也可以提请国家权力机关正式任免。（2）对于应由集体讨论决定的问题，当情况紧急，来不及提交集体讨论时，可以由首长与有关领导干部协商决定，或者完全由首长个人决断，但事后应向该问题所应提交的行政会议通报情况。行政首长有了这种紧急处置权，就更能够充分发挥其主观能动性，积极主动地开展工作；同时，也便于行政机关应付瞬息万变的情况和突然发生的紧急事变，避免集体讨论有时会带来的迟缓和拖拉，进一步提高行政效率。

除了以上三个方面以外，首长的人选也是十分重要的。实行首长负责制，就对行政首长提出了更高的要求。如果首长的素质太差，挑不起担子，负不起责任，那么，无论多么完善的首长负责制，也是毫无意义的。所以，一定要按照革命化、年轻化、知识化和专业化的要求，选拔合适的人担任各级行政首长。在此基础上，还应通过各种形式加强对首长的监督。对于不适合担任首长的干部，该免职的免职，该降职的降职，该培养的送去培养。绝不允许那种能上不能下、能官不能民和一朝担任首长、终身占据其位的现象，在首长负责制之下存在。只有这样，新宪法确立的首长负责制才能真正贯彻下去。