



BOSHI WENKU
〔法学·宪法与行政法学〕

问责法律制度研究

WENZE FALÜ ZHIDU YANJIU

陈 党 著

知识产权出版社



BOSHI WENKU
(法学·宪法与行政法学)

问责法律制度研究

知识产权出版社

内容提要

本书采用“实证”与“规范”相结合的研究方法,论述了问责制的内涵、构成要素、法律基础、类型依据、功能、原则和国外的相关制度,并针对我国问责立法的现状以及实践中存在的问题,提出了完善问责法律制度、优化运行环境的基本途径。

责任编辑:汤腊冬

责任校对:董志英

特约编辑:王爱珍

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

问责法律制度研究/陈党著. —北京:知识产权出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 80247 - 118 - 4

I. ①问… II. 陈… III. 行政执法 - 责任制 - 研究 - 中国

IV. D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第132845号

问责法律制度研究

陈 党 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8108

传 真: 010-82000893

责编电话: 010-82000860 转 8108

责编邮箱: tangladong@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 10.75

版 次: 2008年8月第1版

印 次: 2008年8月第1次印刷

字 数: 298千字

定 价: 25.00元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 118 - 4/D · 696 (2172)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。



目 录

导论	(1)
一、选题意义与研究现状	(1)
二、框架结构与基本内容	(4)
三、研究方法与创新之处	(8)
第一章 问责制的内涵与构成要素	(11)
一、与问责制相关的基础概念	(11)
二、问责制的内涵	(28)
三、问责制的构成要素	(33)
第二章 问责制的法理基础与宪法依据	(42)
一、问责制的法理基础	(42)
二、问责制的宪法依据	(57)
第三章 问责制的功能与原则	(64)
一、问责制的主要功能	(64)
二、问责中应遵循的原则	(71)
第四章 国外的问责制度	(81)
一、弹劾制度	(81)
二、公务员纪律处分制度	(86)
三、司法官惩戒制度	(94)
四、公务员权利救济制度	(100)
第五章 国外的监督机构	(105)
一、德国的宪法法院	(105)
二、法国的行政法院	(108)
三、英国的行政裁判所	(112)
四、瑞典的议会监察专员	(116)



五、韩国的行政监察机关	(120)
六、新加坡的贪污调查局	(123)
第六章 我国问责制的立法现状	(126)
一、法律关于问责的相关规定	(126)
二、行政法规和部门规章关于问责的规定	(140)
三、问责制的地方立法	(149)
四、其他规范性文件	(153)
第七章 我国问责制的实施情况	(160)
一、安全事故责任的追究	(160)
二、行政执法违法、过错责任的追究	(164)
三、司法人员责任的追究	(169)
四、行政首长责任的追究	(174)
五、其他责任追究制度及其实施情况	(178)
第八章 现行问责制的成效与缺陷	(185)
一、我国实行问责制取得的明显成效	(185)
二、问责立法滞后及其表现	(194)
三、问责实践中存在的主要问题	(199)
第九章 构建有效的问责法律制度	(207)
一、明确问责主体及其权限	(207)
二、拓宽问责的适用范围	(213)
三、统一问责标准和责任体系	(219)
四、完善问责程序和救济制度	(224)
第十章 优化问责制的运行环境	(230)
一、问责制有效实施的基础和前提	(230)
二、完善权力监督机制	(237)
三、用公民权利制约国家权力	(245)
附录	
行政机关公务员处分条例	(256)
人民法院审判纪律处分办法（试行）	(269)



检察官纪律处分暂行规定	(277)
关于违反信访工作纪律处分暂行规定	(282)
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	(286)
公安机关人民警察执法过错责任追究规定	(292)
人民法院审判人员违法审判责任追究办法 (试行) ...	(298)
人民检察院错案责任追究条例 (试行)	(303)
深圳市行政机关工作人员行政过错责任追究暂行 办法	(309)
长沙市人民政府行政问责制暂行办法	(321)
重庆市政府部门行政首长问责暂行办法	(325)
浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法 (试行)	(331)
后记	(338)

导 论

权力与责任的平衡,是法治社会对所有权力主体的要求,国家机关和公务人员亦不例外。如果违法或不当行使其职权,不履行或不正确履行其职责,就要承担相应的责任,包括政治责任、法律责任(行政责任、民事责任、刑事责任、违宪责任)和道德责任。责任通常是指个人或组织在社会生活中应承担的义务,以及未做好“分内应做之事”而应承担的不利后果。前者是为履行一定义务而产生的负担,属于积极意义的责任;后者是因未履行其义务所受到的谴责和制裁,属于消极意义的责任。就二者的关系来看,积极责任是消极责任的前提和基础,消极责任是积极责任的保障。

一、选题意义与研究现状

构建有效的问责法律制度,既是一个重大的法学理论问题,又是一个艰巨的社会实践课题。实践证明,问责制不仅是加强权力监督制约的重要环节,同时又是建设法治政府和民主政治的必由之路。正因为这样,温家宝总理在2005年《政府工作报告》中明确指出,要“实行执法责任制和执法过错追究制,完善并严格执行行政赔偿制度,做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”。

目前,国内外关于问责制的理论研究,主要集中在政治学(尤其是行政学)和法学领域。国外学者较早开展对问责问题的研究,并取得了引人注目的研究成果。例如:古得诺提出了责任政府理念和构建责任体制的设想;查尔斯·吉尔伯特论述了建立行政责任机制的两个层面和四种途径;罗斯和休斯等人则从代议制角度揭示了问责制度的内在逻辑。此外,国外学者的相关著作还有哈特的



《惩罚与责任》（华夏出版社1989年版），切斯特·J. 安提奥、迈洛·R. 梅彻姆的《公务员的豁免权与侵权责任》（中国社会科学出版社1997年版），以及特里·L. 库珀的《行政伦理学：实现行政责任的途径》（中国人民大学出版社2001年版）等。

国内学者对问责制的研究起步比较晚。近几年来，政治学和法学界的学者以及实际工作者相继围绕这个问题开展研究，发表了一些有价值的论文，并出版了相关的著作。就其研究内容和研究角度来看，可以将这些相关的论文和著作大致分为三类：

一是从行政法角度论述行政责任及其追究问题的。在行政（政府）责任及其追究方面，代表性的著作主要有：王成栋的《政府责任论》（中国政法大学出版社1999年版）；姚锐敏、易风兰的《行政违法及其法律责任研究》（中国方正出版社2000年版）；胡建森、朱新力主编的《行政违法问题探究》（法律出版社2000年版）；郑传坤、青维富的《行政执法责任制理论与实践及对策研究》（中国法制出版社2003年版）；朱新力、余军主编的《行政法律责任研究——多元视角下的诠释》（法律出版社2004年版）；杨解君主编的《行政责任问题研究》（北京大学出版社2005年版）；胡建森等的《领导人行政责任问题研究》（浙江大学出版社2005年版）；蒋劲松的《责任政府新论》（社会科学文献出版社2005年版）；胡肖华的《走向责任政府——行政责任问题研究》（法律出版社2006年版）等。影响较大的论文主要有：张成福的《责任政府论》（载《中国人民大学学报》2000年第2期）；关保英、许长华的《重大事故的行政责任探讨》（载《南京社会科学》2003年第11期）；胡建森、郑春燕的《论行政领导人行政责任的准确认定》（载《浙江大学学报·人文社会科学版》2004年第6期）；傅铭玺、付明银的《完善公务员责任追究机制》（载《行政法学研究》2004年第2期）；侯茜、范卫红的《外国公务员惩戒制度与借鉴》（载《行政法学研究》2004年第1期）；莫于川的《行政执法监督制度论要》（载《法学评论》2000年第1期）；刘松山的《违



法行政规范性文件之责任追究》（载《法学研究》2002年第4期）；袁曙宏的《论加强对行政权力的制约和监督》（载《法学论坛》2003年第2期）；田思源的《论政府责任法制化》（载《清华大学学报·哲学社会科学版》2006年第2期）等。

二是专门研究“行政问责制”的。这方面的著作主要有张创新的《中国行政问责制度研究》（吉林人民出版社2006年版），周亚越的《行政问责制研究》（中国检察出版社2006年版）和《行政问责制比较研究》（中国检察出版社2008年版）等。影响较大的论文主要有：刘军宁的《中国如何走向真正的问责制》（载《新闻周刊》2004年第5期）；宋涛的《行政问责概念及内涵辨析》（载《深圳大学学报·人文社会科学版》2005年第2期）；汪永成的《香港“高官问责制”审视》（载《暨南学报》2004年第5期）；赵蕾的《从“新制”到“良制”：论我国行政问责的制度化进路》（载《中国人民大学学报》2005年第1期）；王学军的《我国实行政府问责制面临的困境及出路》（载《中州学刊》2005年第2期）；丁先存、夏淑梅的《完善我国行政问责制的几点思考》（载《中国行政管理》2006年第3期）；陈党的《论构建有效的行政问责法律制度》（载《河北法学》2007年第2期）等。此外，还有一些关于行政问责制的硕士研究生学位论文。

三是从政治学或法学角度论述责任与法律责任的。这方面的著作主要有：张贤明的《论政治责任——民主理论的一个视角》（吉林大学出版社2000年版）；黄松有、梁玉霞主编的《司法相关职务责任研究》（法律出版社2001年版）；沈国祯的《责任论》（浙江大学出版社2001年版）；刘雪丰的《行政责任的伦理透视——论公共行政人员的道德责任》（湖南师范大学出版社2005年版）；张明楷的《刑事责任论》（中国政法大学出版社1992年版）；冯军的《刑事责任之理论》（法律出版社1997年版）；姚国建的《违宪责任论》（知识产权出版社2006年版）；王晓烁的《国家机关权责平衡问题研究》（中国商务出版社2006年版）；怀效锋主编的《司

法惩戒与保障》(法律出版社2006年版)等。影响较大的论文主要有:周永坤的《法律责任论》(载《法学研究》1988年第2期);杜飞进的《试论法律责任的若干问题》(载《中国法学》1990年第2期);张贤明的《政治责任与法律责任的比较分析》(载《政治学研究》2000年第1期);齐延平的《权力运行的底线道德与责任制度》(载《法商研究——中南政法学院学报》2000年第6期);肖北庚的《违宪责任论略》(载《福建政法管理干部学院学报》2001年第3期);王宝明的《公务违法与法律责任制度研究》(载《国家行政学院学报》2002年第5期);郑曙村等的《完善我国责任政治的现实思考》(载《中共中央党校学报》2005年第1期);张贤明的《官员问责的政治逻辑、制度建构与路径选择》(载《学习与探索》2005年第2期);唐仲清、陈华桢的《错案责任追究制的思考与建议》(载《广西社会科学》2003年第1期)等。

上述这些论文和著作分别从不同的角度,对国家机关和公务人员的责任及其追究问题进行了研究,并提出了一些颇有价值的理论观点,对于建立和完善我国的问责制起到了积极的作用。但是,在如何构建主体多元、内容全面、形式多样的问责法律制度,尤其是完善问责程序、提高问责效能方面,还有许多问题亟待进一步研究。

《问责法律制度研究》在总结和借鉴现有研究成果的基础上,采取理论和实践相结合的方法,对问责制进行系统的研究,不仅具有较高的学术价值,而且具有一定的实际应用价值。该研究成果对于构建有效的问责法律制度,加强对国家权力的监督和制约,建设责任政府和民主政治,将起到积极的促进作用。

二、框架结构与基本内容

本书在结构上主要由两大部分组成:第一部分(1~5章)主



要是从“应然”的角度，探讨问责制的概念、构成要素、法理基础和宪法依据，阐述问责制的功能和原则以及公务人员的法律责任，并简要评介国外的问责制度和监督机构；第二部分（6～10章）主要是从“实然”的角度研究我国问责制的现状。通过对问责立法和实施情况的实证研究，总结我国问责方面取得的成效及存在的主要问题，在此基础上“对症下药”，从问责主体、对象、范围、标准、程序、结果等方面，提出完善我国问责法律制度以及优化问责制运行环境的基本途径。其基本内容和主要观点如下：

第一章是“问责制的内涵和构成要素”。概念是理论研究的先导和分析问题的基础。在对责任、法律责任、制度等基础概念进行探讨的基础上，本书将问责制界定为：“问责制作为问责法律制度的简称，是根据民主政治和责任政府的要求，由特定的国家机关依照法定权限和程序，对国家机关和公务人员的违法或不当行为进行责任追究的法律规范体系，其目的在于调整问责关系，规范问责活动，提高问责效能。”一般来讲，问责制主要由问责主体、问责对象、问责范围、问责标准、问责程序、问责结果等基本要素构成。

第二章是“问责制的法理基础与宪法依据”。在现实社会中，任何一项规则或制度都有其存在的理论根据。问责制作为宪政体制下的一种制度安排，其法理基础主要是人民主权、责任政治、权力制约、人民监督、政府法治等理论学说。宪法作为国家的根本大法，不仅规定了人民主权原则以及人民与国家机关之间的关系，而且还规定了国家机关的组织活动原则以及国家机关之间的相互关系，为实行问责制提供了重要的宪法依据。

第三章是“问责制的功能与原则”。制度的应然功能不仅是制度存在的重要依据，也是制度价值取向的具体体现。设立问责法律制度的目的在于：约束公共权力运行过程，监控公共权力运行效益，防止和纠正公共权力运行过程中出现的偏误与紊乱，解决代议制民主政治中“少数人行使管理权与多数人的民主权利实现”之间的矛盾，做到“有权必有责，权为民所用，利为民所谋”。具体



来讲，问责制的基本功能主要表现在四个方面，即惩罚和预防功能、评价和引导功能、安抚和补救功能及监控和纠偏功能。为了使问责法律制度的应然功能得到充分发挥，实现制度设计的目的，需要遵循下列原则：权责一致原则；依法问责原则；责任自负原则；有责必究原则；过错与惩罚相适应原则；惩罚与教育相结合原则；追究责任与改进工作相结合原则；程序保障原则。

第四章是“国外的问责制度”。现代意义上的问责制起源于西方发达国家。在长期的政治实践中，英、美、法、德、日等国家制定了较为完备的问责法律规范，创造了有效的问责方式和救济途径，如弹劾制度、公务员纪律处分制度、司法官惩戒制度、公务员权利救济制度等。其中，既有成功的经验值得我们借鉴，也有沉痛的教训需要我们记取。

第五章是“国外的监督机构”。问责与监督之间有着密切的联系。正因为这样，我们不仅要研究和借鉴国外的问责制度，还要进一步了解国外的相关监督机构，如德国的宪法法院、法国的行政法院、英国的行政裁判所、瑞典的议会监察专员、韩国的行政监察机关以及新加坡的贪污调查局等。

第六章是“我国问责制的立法现状”。近几年来，我国在问责立法方面做了大量卓有成效的工作，初步改变了问责无法可依的情况。但是，由于种种原因，仍然存在着立法滞后的问题，主要表现为除散见于相关法律中的规定之外，专门的问责立法只有部门规章和地方政府规章，不仅法律位阶低，而且适用范围有限，因而缺乏权威性、统一性和可操作性。

第七章是“我国问责制的实施情况”。近几年来，我国各地在问责方面进行了有益的探索和初步的实践，并取得了明显的成效。其具体形式包括安全事故责任追究制、行政执法责任追究制、司法人员责任追究制、行政首长问责制以及香港特别行政区的“高官问责制”等。回顾我国的问责实践，大致经历了这样一个发展过程：从追究重大安全事故责任，到追究所有违法违纪行为的责任；

从追究一般公务人员的责任，到追究行政首长和其他领导人的责任；从追究违法行使职权的责任，到追究不当行使职权以及效能责任；由对个别案件的“问责”到全面建立问责法律制度。

第八章是“现行问责制的成效与缺陷”。任何一种制度都有一个不断发展、逐步完善的过程。目前，我国虽然在问责立法和实践方面取得了明显的成效，但仍然存在下列突出问题：其一，职责权限模糊不清，再加上政务活动缺乏必要的透明度，影响了问责的准确性和有效性；其二，问责主要是来自系统内部的“同体问责”，“异体问责”主体尤其是国家权力机关的作用未能得到充分发挥；其三，问责对象不够全面，问责的适用范围过于狭窄，大多局限在对重大安全责任事故和严重违法、违纪案件的事后责任追究，而忽略了对决策失误、用人不当以及工作效能低下的责任追究，使问责制只能在一定范围内发挥有限的作用；其四，责任体系不够完善，问责结果畸轻畸重，问责实践中普遍存在用道德责任代替法律责任、用行政法律责任代替刑事法律责任的现象；其五，受传统的“特别权力关系理论”的影响，作为问责对象的公务人员缺乏有效的司法救济途径。

第九章是“构建有效的问责法律制度”。要构建有效的问责法律制度，必须制定相关的法律规范，明确规定问责的主体、对象、适用范围、标准、程序、责任形式和救济制度，使之进一步法制化、规范化。具体内容如下：一是明确问责主体及其权限，包括设定问责主体，明确不同问责主体的职责权限，规定问责主体与公民、社会组织之间的关系等；二是从问责对象和问责内容两个方面，拓宽问责的适用范围；三是统一问责标准和法律责任体系，使同一种违法或不当行为承担相同的责任；四是完善问责程序，建立健全公务员权利救济制度，以保障问责对象的合法权益。

第十章是“优化问责制的运行环境”。问责法律制度的有效运行，需要具备“一个基础”、“两个前提”。“一个基础”是指建设问责文化，“两个前提”就是明确职责权限和实行政务公开。同



时，还要加强与之相关的配套制度建设，通过实现“四个结合”、完成“三个转变”，不断完善权力监督机制，用公民权利制约国家权力。

三、研究方法与创新之处

本书采用“应然”与“实然”相结合的研究方法，不仅从“应然”的角度，探讨问责制的内涵、构成要素、法理基础、功能、原则，以及国家机关和公务人员的责任体系，而且从“实然”的角度，对我国问责立法的现状和实施情况进行了系统的研究。在此基础上，针对问责立法和实践中存在的突出问题，“对症下药”，提出完善问责法律制度和优化问责制运行环境的基本途径。

与现有的相关研究成果相比较，本书的创新之处主要表现在以下四个方面：

一是详细阐述了问责制的内涵及其功能，在问责主体及其性质等问题上提出了新的见解。目前，法律对于“问责制”缺乏明确的界定和统一的解释，理论界在这个问题上也是见仁见智。本书认为，问责制作为问责法律制度的简称，是由特定的国家机关依照法定权限和程序，对国家机关和公务人员的违法或不当行为进行责任追究的法律规范体系。根据上述定义，一方面，问责作为一种法律制度，既包括来自系统内部的“同体问责”，也包括来自系统外部的“异体问责”；另一方面，问责与监督有所不同，其主体必须是由法律授权的国家机关（立法机关、行政机关和司法机关），其他组织和个人均无权直接认定国家机关和公务人员的法律责任。问责制具有惩罚和预防、评价和引导、安抚和补救、监控和纠偏等基本功能，有利于解决代议制民主政治中“少数人行使管理权与多数人的民主权利实现”之间的矛盾，确保公共权力在法定轨道上运行，防止和减少权力腐败现象的发生。

二是突破以往行政法学只研究行政法律责任的传统做法，把



研究范围拓展到包括行政责任、刑事责任、民事责任和违宪责任在内的整个法律责任体系。国家机关和公务人员的违法或不当行为，不仅会引起行政责任，而且还可能构成刑事责任、民事责任和违宪责任。由于这些责任的性质和问责主体不同，其责任形式也有所区别。在问责实践中，既不能用政治责任或道德责任代替法律责任，也不能用一种法律责任代替另一种法律责任。因此，问责法律在规定责任形式的同时，不仅要明确各种责任的具体适用范围，还要解决好以下两个问题：一个是行政法律责任与其他法律责任之间的关系问题；另一个是行政法律责任的追究程序与其他法律责任的追究程序之间的衔接问题，尤其是行政处分与刑事处罚的衔接问题。

三是不仅从理论上阐明问责制“应当如何”，而且重点研究我国的问责现状“究竟如何”。目前，我国的问责制尚处于初创阶段，“实然”与“应然”之间还存在着较大的差距。本书通过规范研究、实证研究和比较研究，将问责立法方面的问题概括为三个方面：一是专门规定问责制的规范性法律文件只有行政法规和规章两种，法律位阶低，缺乏权威性；二是各地制定的政府规章在问责的对象、范围、标准、程序以及责任形式等方面都不相同，缺乏统一性和严肃性；三是法律规定过于笼统，相当一部分只有原则规定，缺乏可操作性。在这种情况下，问责制的功能难以有效发挥，在一些地方和部门，甚至蜕变为少数人权力斗争和铲除异己的工具。

四是强调不同问责系统之间的内在联系，旨在使各种问责主体空间上并存，时间上继起，功能上互补，构建主体多元、内容全面、形式多样的问责法律制度。要有效地制约国家权力，必须构建科学、有效的问责法律制度。其基本要求是：问责主体多元，分工明确；问责结构合理，配置科学；问责内容全面，不留死角；问责形式多样，功能互补；问责程序严密，相互衔接；问责规范完备，切实可行。与此同时，还要通过实现“四个结合”



(内部监督与外部监督相结合;国家监督与社会监督相结合;合法性监督与合理性监督相结合;自上而下的监督与自下而上的监督相结合),完成“三个转变”(由单纯的事后监督,转变为包括事前、事中、事后监督在内的全过程监督;由缺乏法律规范的软性监督,转变为具有明确标准和严密程序的硬性监督;由缺乏协调和联系的“各自为战”,转变为分工负责基础上的“密切配合”),逐步建立一个“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效”的权力监督机制。

第一章 问责制的内涵与构成要素

概念是理论研究的先导和分析问题的基础。要研究问责法律制度，首先必须弄清问责制的内涵、构成要素及相关的基础概念，在此基础上才能展开进一步的研究。诚如张文显教授所言：“范畴及其体系是人类在一定历史阶段理论思维发展水平的指示器，也是各门科学成熟程度的标志……如果没有自己的范畴或者范畴的内容模糊不清，就不能引发共识，各门科学就无法正常地、有效地沟通、对话、合作。”^①

一、与问责制相关的基础概念

目前，在我国社会政治生活中，经常可以听到诸如“行政问责制”、“高官问责制”、“行政首长问责制”、“土地违法问责制”和“节能减排问责制”之类的话题。尽管其表述方式不同，有的是从问责对象的角度讲的，有的是从问责范围的角度讲的，但核心词都是“问责制”。从语法结构来看，问责制是一个偏正结构。其中，“制”是“制度”的简称，而“问责”则是一个动宾词组。从语义上讲，“问”是追究，“责”是指责任。顾名思义，“问责制”就是追究责任的制度，而问责法律制度主要是指追究国家机关及其公务人员法律责任的制度。因此，在给“问责制”下定义之前，需要厘清三个最基本的概念，这就是责任、法律责任和制度。

^① 张文显：《法哲学范畴研究（修订版）》，中国政法大学出版社2001年版，第1页。