

GONGWUYUAN ZEREN YISHI
JIAOCHENG

公务员责任意识 教程

王美文 著

中国人事出版社



责任编辑：石 明

刘明波

特邀校对：刘亚娟

封面设计：陈飞燕

- 政治责任意识
- 行政责任意识
- 法律责任意识
- 道德责任意识
- 公共危机责任意识

提示读者：

此书封面右下角贴有“全国3·15防伪查询系统”防伪标签，
刮开密码后，拨打400-7164-315免费查询。

举报电话：010-84633945、010-84643937

ISBN 978-7-80189-889-0



9 787801 898890 >

定价：24.80元

公务员责任意识教程

王美文 著

中国人事出版社

编 委

闻 瑞 东 王 迎 吉

前 言

胡锦涛总书记在十七届中央纪委三次全会上指出：“着力强化责任意识，切实履行党和人民赋予的职责。”提高公务员责任意识，是公务员能力建设的重要内容，对于强化公务员职业道德规范，依法行政、廉洁从政，转变作风，建设责任政府，全面推进小康社会建设，具有重要战略意义。为深入贯彻落实胡锦涛总书记的讲话精神，努力提高广大公务员的责任意识，我们组织有关专家撰写了《公务员责任意识教程》一书。

本书系统介绍了公务员责任意识的涵义、地位和作用，科学阐述了公务员责任意识的内容体系和公务员责任意识的培养途径，并结合近期发生的典型案例进行剖析，是一本理论与实践相结合的好书。此书专业理论较多，知识性强。相信此书的出版，对广大公务员提高责任意识，增强依法行政的自觉性，将起到积极的推动作用。

由于编辑人员专业理论功底和编辑加工时间所限，疏漏难免，欢迎广大读者批评指正。

编 者

二〇〇九年八月二十日

目 录

第一章 公务员责任与责任意识概述	(1)
第一节 责任的概念与内涵	(1)
第二节 政府责任与公务员责任概述	(5)
一、政府责任概述	(5)
二、公务员责任概述	(8)
第三节 公务员责任的实现	(13)
一、责任意识的属性及其特征	(13)
二、责任制度的属性及其特征	(15)
三、纯粹责任制度的困境	(17)
四、公务员责任的实现需要责任意识与责任制度的互动	(18)
第四节 我国当代公务员责任意识总体定位	(21)
一、公务员责任意识的价值取向	(21)
二、公务员责任意识的基本内容定位	(24)
三、公务员责任的权能重心定位	(30)
第二章 公务员角色身份责任意识	(33)
第一节 公务员的社会角色身份	(33)
一、人的社会角色与身份	(33)
二、公务员社会角色身份的双重性	(37)
三、公务员双重角色身份下权利与责任的双重性	(38)
第二节 公务员双重角色身份下的权责矛盾	(40)
一、基于私人身份的权责关系	(40)
二、基于公共身份的权责关系	(41)
三、私人权利本位与公共责任本位间的矛盾	(45)

第三节 公务员公共角色身份的主体性地位	(46)
一、公务员职业角色身份的特殊性	(46)
二、公务员职业责任的公共性与排私性	(51)
第四节 公务员私人角色身份的从属性	(52)
一、公务员私人角色身份的从属性	(52)
二、公务员公民权利的服从性	(53)
三、公务员私人权利受限	(55)
第五节 公务员角色身份意识	(58)
一、公务员良好的角色身份意识的积极作用	(58)
二、公务员角色身份意识偏颇的表现	(60)
三、公务员角色身份意识偏颇的原因	(62)
四、公务员角色身份意识的培养	(63)
 第三章 公务员政治责任意识	(66)
第一节 公务员政治责任概述	(66)
一、公务员政治责任的涵义	(66)
二、公务员政治责任的特征	(68)
第二节 公务员政治责任的主体与客体	(74)
一、公务员政治责任主体	(74)
二、公务员政治责任客体	(76)
第三节 公务员政治责任的实现机制	(82)
一、公务员政治责任实现的原则	(82)
二、积极政治责任的实现机制	(84)
三、消极政治责任的实现机制	(89)
第四节 公务员政治责任意识	(96)
一、公务员政治责任意识偏颇的表现	(96)
二、公务员政治责任意识偏颇的原因	(99)
三、公务员政治责任意识的培养	(100)
 第四章 公务员行政责任意识	(105)
第一节 公务员行政责任概述	(105)

一、公务员行政责任的涵义	(105)
二、公务员行政责任的特征	(106)
第二节 公务员行政责任的主体与客体	(111)
一、公务员行政责任主体	(111)
二、公务员行政责任客体	(112)
第三节 公务员行政责任的实现机制	(117)
一、公务员行政责任意识的要求	(117)
二、公务员行政责任实现的管理机制	(120)
三、公务员行政责任实现的制度体系	(121)
第四节 公务员行政责任意识	(123)
一、公务员行政责任意识偏颇的表现	(123)
二、公务员行政责任意识偏颇的原因	(125)
三、公务员行政责任意识的培养	(129)
 第五章 公务员法律责任意识	(131)
第一节 公务员法律责任概述	(131)
一、公务员法律责任的涵义	(131)
二、公务员法律责任的基本特征	(133)
三、公务员法律责任意识的意义与作用	(136)
第二节 公务员法律责任的主体与客体	(142)
一、公务员法律责任的主体	(142)
二、公务员法律责任的客体	(144)
三、公务员承担法律责任的具体违法行为	(148)
第三节 公务员法律责任的实现机制	(150)
一、公务员法律责任意识的自律机制	(150)
二、公务员法律责任的归责原则	(151)
三、公务员法律责任的承担方式	(153)
第四节 公务员法律责任意识	(154)
一、公务员法律责任意识偏颇的表现	(155)
二、公务员法律责任意识的培养	(158)

第六章 公务员道德责任意识	(165)
第一节 公务员道德责任概述	(165)
一、公务员道德责任的涵义	(165)
二、公务员道德责任的基本特征	(168)
三、公务员道德责任意识意义及作用	(173)
第二节 公务员道德责任的主体与客体	(176)
一、公务员道德责任的主体	(176)
二、公务员道德责任的客体	(177)
第三节 公务员道德责任的实现机制	(181)
一、公务员道德责任意识的自律机制	(181)
二、公务员道德责任制度的约束机制	(182)
三、公务员道德责任制度的监督机制	(183)
四、公务员道德责任制度的激励机制	(183)
第四节 公务员道德责任意识	(184)
一、公务员道德责任意识偏颇的表现	(184)
二、公务员道德责任意识培养	(185)
第七章 公务员公共危机责任意识	(187)
第一节 公共危机概述	(187)
一、公共危机种类繁多	(187)
二、公共危机的特征	(189)
三、公共危机广泛频发	(190)
第二节 公共危机责任管理	(191)
一、公共危机管理	(191)
二、公共危机管理的责任	(192)
三、公共危机管理责任的分工与统合	(195)
第三节 公务员公共危机责任意识	(197)
一、公务员公共危机责任意识偏颇的表现	(197)
二、公务员公共危机责任意识偏颇的原因	(200)
三、公务员公共危机责任意识培养	(202)

第八章 公务员问责制与问责意识	(210)
第一节 公务员问责制概述	(210)
一、公务员问责制的涵义	(210)
二、公务员问责制的理论与现实依据	(215)
三、公务员问责制的作用与意义	(216)
第二节 公务员问责制的制度体系	(220)
一、公务员问责制制度体系的构成	(220)
二、公务员问责制制度体系的具体内容	(222)
第三节 公务员问责意识	(232)
一、问责制带来的公务员心态变化	(232)
二、公务员问责意识偏颇的表现	(234)
三、公务员问责意识偏颇的原因	(236)
四、公务员问责意识的培养	(239)
第四节 公务员问责制的践行与发展	(241)
一、改革开放到“非典”之前的公务员问责制实践	(241)
二、“非典”以来的公务员问责制实践	(244)
三、公务员问责制的实施成效	(251)
四、公务员问责制的未来发展趋势	(254)
第九章 公务员责任意识的培养途径	(257)
第一节 政治途径	(257)
一、落实人民代表大会与政府之间的责任制度	(257)
二、整合规范执政党与政府之间的关系制度	(260)
三、建立完善审判、检察机关对政府的监督制度	(262)
第二节 组织管理途径	(264)
一、完善和落实政府组织结构及内部责任分工制度	(265)
二、健全和完善组织内部责任监督体制	(269)
三、完善政府内部考核激励机制	(272)
第三节 法治途径	(276)
一、加强内部管理法制化建设	(276)

二、推进执法边界法制化建设	(277)
三、注重政府和公务员履职行为法制化建设	(278)
第四节 文化途径	(280)
一、培育和树立先进的责任行政理念	(281)
二、确立责任制度文化	(283)
三、提升公务员现代行政责任伦理水平	(285)
附录：相关法律法规文件	(291)
1. 中华人民共和国宪法（节选）	(293)
2. 中华人民共和国公务员法	(304)
3. 行政机关公务员处分条例	(322)
4. 党政领导干部辞职暂行规定	(334)
5. 关于实行党政领导干部问责的暂行规定	(340)
6. 关于解除国家公务员行政处分有关问题的通知	(345)
7. 关于解除国家公务员行政处分有关问题的补充 通知	(347)

第一章 公务员责任与责任意识概述

第一节 责任的概念与内涵

“责任”一词具有丰富的内涵，根据《汉语大辞典》的词源和语义解释，“责任”一词有三重含义：一是使人担当起某种职务和职责；二是分内应做之事；三是做不好分内应做的事，因而应承担的过失。

1. 法学界对“责任”涵义的分析

张文显在《法学基本范畴研究》中认为，现代汉语中的“责任”一词基本涵义分为三层：一是分内应做之事，这实际上是一种角色义务，与特定的社会岗位或职位相联系；二是特定的人对特定的事项的发生、发展、变化及其成果负有助长义务，如“担保责任”、“举证责任”等；三是因没有做好分内之事，或因没有履行好角色义务，或因没有履行助长义务而应承担的不利后果或强制性义务，如“违约责任”、“侵权责任”、“赔偿责任”等。^① 孙笑侠在《法的现象与观念》中对“责任”一词的概念理解为：“责任”一词应被理解为一种“分内应做的”，如“岗位责任”中的“责任”。在这种情况下，“责任”一词暗含责任关系这一前提的存在，换言之，责任一词蕴含着与某种职业工作岗位之间的责任关系。^② 冯军在《刑事责任论》中，基于对现代“责任”一词的76种日常用法的分析，得出“责任”在现代汉语中的三种涵义：一是“责任”表示“义务”，如“赔偿责任”、“照管责任”、“举证责任”等；二是“责任”表示

① 张文显：《法学基本范畴研究》，北京：中国政法大学出版社，1993年版，第184页。

② 孙笑侠：《法的现象与观念》，北京：群众出版社，1995年版，200~201页。

“过错、谴责”；三是“责任”表示某种“处罚”或“不利的后果”。

2. 行政学、社会学界对“责任”涵义的分析

刘祖云认为，责任是指有胜任能力的人在社会生活中应承担的义务，以及对自己选择不良行为所造成的危害应承担的后果。从责任的性质来看，为履行一定义务而产生的负担，就是积极意义的责任，即“分内应做之事”；与此相反，因能力胜任者没有担负责任，由社会强加于他，以示谴责和惩罚的负担，就是消极意义的责任。^① 沈晓阳认为，责任是一个人的资格（包括作为人的资格和作为角色的资格）所赋予，并与此相适应的从事某些活动，完成某些任务以及承担相应后果的法律和道德的要求。责任问题涉及社会生活的一切方面。任何一种生活，无论是公共的还是私人的，事业的还是家庭的，所作所为只关系到个人的还是牵涉他人的，都不可能没有其责任。生活中一切有德之事均由履行责任而出，而一切无行之事皆因忽视责任而致。^② 彭忠益等将责任定义为，社会成员对社会所负责的与自己的社会角色相适应的应为的行为和社会成员对自己实际行为所必须承担的一定的后果。^③

3. 西方学者对“责任”涵义的理解

在宗教改革家马丁·路德看来，责任概念包括了对人们日常活动的肯定性评价，完成任务被尊为个人德行的最高形式；而放弃现世义务，逃避世俗责任无疑是自私的表现。韦伯认为，“责任”源于基督教“天职”的概念，意味着上帝安排下的事业和任务。履行职业劳动是博爱的外在表现，这种高度的责任感并非工资报酬的产物，相反，人们必须把履行责任本身当作唯一目的，当作天职去完成。康德认为，责任是一切道德价值的源泉。一种行为只有出于责任感，以责任为动机，才具有道德价值。但是，一个人只有具备选择自己行为的自由权利，才能承担起对自己所选择的行为及其后果的责任。没有选

① 郑永兰，刘祖云：《论公共行政的积极责任与消极责任》，《南京农业大学学报》。

② 沈晓阳：《论责任的内涵、根据、原则》，《重庆师院学报》，2002年第1期。

③ 彭忠益，谢伟峰：《论行政领导的职位责任和社会责任》，《公共行政》，2003年第1期。

择权利，也就无所谓责任。根据吉布森·温特的考证，在伦理学术语中，“责任”一词出现在19世纪，那是一个具有历史意义的人类思维觉醒的时代，科学技术的革新，形而上学体系的垮台，都冲击了“义务”的固有含义。“责任”一词在法律和大众文化的背景下，对职责的义务进行界定，弥补了原有“义务”含义的不足。责任被定义为在多元化、技术性的现代社会中重建义务的方法。^① 弗里德里克·莫舍曾经说：“在公共行政和私人行政的所有词汇中，‘责任’一词是最为重要的。”^② 从某种意义上讲，西方现代文明正是建构在职业责任这个基础之上的，责任观念恰恰构成了西方管理制度的文化根源，也构成了现代行政管理必要的哲学基础，责任是现代社会法治实践的思想先导。

综合以上各学派及学者对“责任”一词的理解和认识，本书将“责任”的内涵总体概括如下：

1. 责任源于社会生活

责任源于群体和社会生活，是维系一个群体乃至一个社会存在与发展的根本必要。正如马克思、恩格斯所认为的，作为确定的人、现实社会的人，就有使命，就有任务，这个任务是由于你的需要及现存世界的关系而产生的。这就是说，生活在一定社会中的人们，总是要对他人、社会肩负一定的责任和使命。人的责任还不仅仅限于社会角色责任，离开了一个人的社会角色，他作为一个人，作为本真人性的体现，作为一个人格，也应担负相应的责任。圣埃克苏佩利说：“要做人，首先就得承担责任。”这种责任就是与“自然权利”相对应的自然责任。自然责任不仅超越了个人的亲情、职业、社团，而且也超越了个人作为公民的地位。作为一个人，无论他属于哪个家庭，从事何种职业，参加什么社团，也不论他是哪个国家的公民，都有一些基本的、共同的责任必须承担，如尊重人格、珍惜生命、保护环境等。

① [美] 特里·L·库珀：《行政伦理学：实现责任行政的途径》，北京：中国人民大学出版社，2001年版。

② [美] 特里·L·库珀：《行政伦理学：实现责任行政的途径》，北京：中国人民大学出版社，2001年版。

2. 责任的内容包含分内之事和未做好分内之事所应受到的制裁

一是指分内之事，也被称作为积极责任。所谓分，即是指一个人的社会角色身份，不同的角色有着不同的责任，不同的责任也有不同的承担者，即不同的责任主体。人的社会角色决定了其应该做的事。人类社会化生活是以分工和合作为前提的，这意味着每个人都有着其特定的社会角色与身份，这种角色身份决定了他在享有其固有的、不可剥夺的、不可转让的权利的同时，也要承担特定的责任。责任既是对社会成员的外在要求，也是社会成员的自我内在规定性。二是指未做好分内之事所应受到的外在制裁，这也被称作为消极责任。制裁是一种管理概念，它意味着组织或社会按照规定运用强制力对其实施处罚。责任的承担者即是责任主体，而针对各种不同责任主体作出相应责任要求与规则的载体——具体法律、法规及其内容就是责任客体。

3. 责任的实现既靠个人自觉，也依靠外在控制力

责任的实现是在个人责任意识的指导下达到行为上的规范性要求，一旦没有按照要求做或者没有达到目标，便受到良心的谴责。谴责是一个伦理概念，它意味着个人或集体在行为选择中给社会、他人带来负面的作用与影响时，自我道德良知或者社会其他成员在社会公德基础上而施加的一种批评性的舆论压力作用于该个人或集体，促使其行为向善的方向转化。责任的实现也依靠外在控制力，即一定的社会制度、社会规范所设置的责任内容规定与相应的制裁处罚规定。实际上责任的实现并不是顺理成章的，现实中的一些困难、障碍都可能影响其实现的水准与质量，甚至阻止其完成。因而，社会组织化的管理实质上就是责任管理，其目的也就是克服各种困难，以求责任的充分有效实现。换句话说，责任涉及既反映出个人主观因素的共同作用，又反映出人与人之间的社会关系作用，体现出人类根本的社会属性。

4. 责任与权利、利益相对应，责、权、利往往统一于一体

每个人作为一个独立而平等的社会主体，被赋予一定权利的同时，也都被要求承担对等的责任，责任与权利之间是一种对应关系。二者的内容根据每个人所担任的社会角色的不同而不同，有什么样的权利就应负什么样的责任，有特定的权利就应负特定的责

任,比如厂长相对于工人而言具有管理决策权,那么相应地,厂长就需要担负工人所不需要担负工厂的发展压力及重任。在人们承担的各种社会责任中,无论是家庭责任、亲属或朋友间的责任、职业责任、社团责任,还是公民责任,都应该遵循权责对等原则,这一原则具有广泛的适用性。在人与人之间的商品交换和其他各种交换活动中,也应当遵循权责对等原则,这一原则在社会生活中起着主导性的作用,是维持社会正常秩序和稳定状态的必要条件。权利即是利益,任何人或组织都具有实现自身利益最大化的诉求和倾向,这种自利性如果没有相应的责任加以限制和约束,便很可能损害或侵犯他人的利益。权责对等关系实际上与契约理念的具体体现和运用有相似之处,契约的本质即是平等主体之间的责任、权力、利益的相互平衡制约,其根本目的是对双方利益的平等尊重和保障。

第二节 政府责任与公务员责任概述

一、政府责任概述^①

随着西方资本主义民主制度的确立,政府与公众之间契约论思想得到广泛的接受,“法律面前人人平等”、“公民主权”、“所有权神圣不可侵犯”等政治理念和原则在现实生活中得到普遍认同,在这种社会条件下,产生了“政府责任”这个概念。19世纪末20世纪初,政府责任特别是政府承担赔偿责任等概念得到初步使用,尤其是宪法与宪政体制的确立使政府代表公民行使公共权力的法律地位和责任要求以国家最高法律的形式规定下来时,真正意义上的政府责任才正式

^① 政府这一概念在不同层次上使用,其含义是不同的,一般来说,主要有五种含义:一是指制定规则,为居民提供公共服务的机构,这是最广义的政府,包括国家、社团和民间组织;二是指治理国家或社区的政治机构,包括国家和社区政治机构,这是次广义的政府;三是泛指国家政权机关,即国家立法机关、司法机关、行政机关和其他一切公共机关,这是广义的政府;四是指一个国家的中央和地方行政机关,这是狭义的政府;五是指中央行政机关的核心部分,即内阁各部,这是最狭义的政府。相对于公务员制度来说,我们一般取其狭义含义,即是指一个国家中央和地方行政机关。本书中所探讨的政府,除特别说明外,主要也是狭义上的政府。

得以明确和规范。

关于政府责任的涵义，不同的学者有不同的观点，本书认为，政府责任是行政机关及其公务员因其公职身份和行使公权的特殊地位（或权利）而对授权者、法律法规和社会价值等负有的政治、行政、法律和道德上的责任，它是与公务员获得行使公权权利和享受政府工资福利待遇等权利相配套的义务，与公共权力相互依赖、相互支撑并相互制约，二者共同构成政府存在的根本支撑。政府责任跟一般责任一样包括正反两个方面含义：一是政府及其公务员发挥公共职能、履行公共管理职责的义务；二是一旦政府部门及其公务员个人要对在公务活动中出现过失、导致不良后果的行为负责，接受相应的处罚。这两个方面相互对应，互相协调配合，构成了现代政府责任的要义。要全面理解政府责任的涵义关键需把握以下几点：

1. 政府责任意味着政府活动的价值取向，即政府必须坚持民本导向

这是由政府与公民之间的关系决定的，现代民主政府虽然掌握着公共权力的行使权，但是，仅仅只是接受公众的委托而代表公众行使公共权力，国家主权仍然属于公民所有，因而政府必须对公民负责。并且，这种关系下的政府责任，始终要坚持以民主、理性、公平、有效和道德为价值追求。所谓民主就意味着政府行使公共权力要符合公众的意愿，政府的一切活动内容、方式及结果都必须以公共利益为目的，以公众意见为指导，以公众评价为指南，以公众认同与否为合法性基础，努力以最有效的方式管理社会公共事务，寻求公共利益和提供公共服务等。

2. 政府责任意味着政府活动的制度化取向

政府必须坚持以法治方式运作，政府的行为必须合乎宪法和法律的规定，一旦违反就必须承担相应的处罚。权力愈是集中于社会组织或个人中的任何一方，愈是存在着一定的滥用危险，愈是要防止它发生异化和偏离方向。要想有效地掌握和控制权力，就必须在对一个机构进行授权的同时，课以相应的责任。也就是说，民主授权又同时意味着一种对政府活动进行法治控制的制度安排，政府必须接受来自于公众、社会（包括立法控制、司法控制等）各个方面的控制以保证