

异体行政问责法制完善研究

张成立 张西勇 著

中国社会科学出版社

异体行政问责法制完善研究

张成立 张西勇 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

异体行政问责法制完善研究 / 张成立, 张西勇著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0106 - 0

I. ①异… II. ①张…②张… III. ①行政管理 - 责任制 -
法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 067651 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 周 昊
责任印制 李寡寡

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2017 年 3 月第 1 版
印 次 2017 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 292 千字
定 价 86. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

山东省社会科学规划研究项目“异体行政问责法制完善
研究”(13CFXJ02) 最终研究成果

聊城大学学术著作出版基金资助

序

谈到行政问责，美国、英国、法国、德国等西方发达国家起步较早，经验丰富，制度建设较为完善。对于我国而言，真正意义上的行政问责制度建设始于2003年的“SARS”事件，屈指算来，也有了十三年的发展历程。在此期间，我国的行政问责法律制度从无到有，从少到多，从不完善到逐步完善；行政问责实践逐步推进，健康发展，从中央到地方，各级政府越来越重视行政问责的作用，越来越注重行政问责的实效。公正地评价，经过短短十三年的发展，我国的行政问责法制建设走过了西方国家耗费了几十年才走完的路，确实可喜可贺！不过，在肯定成绩的同时，我们也应当看到自身的不足。我国的行政问责毕竟起步较晚，基础薄弱，相关的制度建设还很不完善，行政问责实践所需的经验比较缺乏。这些短板，客观上影响、制约了行政问责功能的发挥。

当前，我国的行政问责工作主要局限于行政机关内部问责，基本模式为上级行政机关对下级行政机关的行政行为实施监督，对其违法行政行为依法予以责任追究。与之相对应，我国行政问责相关法律法规制度建设也主要集中于行政机关内部问责，学术界关于行政问责的研究也集中于此。应当说，这种格局的形成不是偶然的，而且，具有一定的合理性。因为，我国的行政问责实践尚处于初级阶段，将行政机关内部问责列为第一要务，实属正常；况且，在行政问责工作整体布局之中，行政机关内部问责的分量最重。但是，我们也应当清醒地认识到，行政问责工作是一个系统工程，既要重视行政机关内部问责，又要注重发挥行政机关之外的问责主体的作用，如国家权力机关、司法机关、政党组织、新闻媒体、社会公众等。这些问责主体权力不同，

作用各异,可以从不同的角度对行政权力实施有效监督,及时发现、纠正违法行政行为,充分保护行政相对人的合法权益。我国的行政问责实践也证明,只有构建科学、完备的多元问责体系,将行政机关内部问责与异体行政问责有机结合起来,才能保障行政问责的实效。

令人欣慰的是,近年来,随着我国行政问责工作的不断推进,国内学术界逐步认识到构建多元问责体系的重要性,一批学者开始对异体行政问责制度建设给予较高的关注,并产生了一系列研究成果。张成立、张西勇同志撰写的《异体行政问责法制完善研究》一书,即是该研究领域的一项重要专著。该书以“法制完善”为视角,以问题为导向,在深入论述异体行政问责理论渊源的基础上,系统分析了我国异体行政问责存在的主要问题,并从权力机关对行政机关问责、司法机关对行政机关问责、公民参与行政问责三个方面,有针对性地提出了一系列法制完善措施。尤为可贵的是,作者还对域外行政问责制度进行了深入研究,总结了域外国家和地区的成功经验,同时,立足我国实际,探究了可资借鉴之处。从整体来看,《异体行政问责法制完善研究》一书结构完整,内容丰富,体例科学,对异体行政问责相关理论问题的探讨较为深入。当然,该书尚存在一定的不足。如,该书主要研究了权力机关对行政机关问责、司法机关对行政机关问责、公民参与行政问责三大领域,基本上没有涉猎政党组织、新闻媒体等异体行政问责主体,其研究领域有待进一步拓展。

放眼未来,随着我国行政问责工作的快速发展,学术界关于行政问责,尤其是关于异体行政问责制度建设的研究必将不断深入。《异体行政问责法制完善研究》作为该领域的专项研究成果,将会丰富和发展行政问责理论,对于我国异体行政问责法制建设实践将会起到一定的指导作用。

值此书出版之际,是为序!

肖金明

2016年10月25日

于山东大学法学院

前 言

党的十八大报告明确提出，推进权力运行公开化、规范化，健全质询、问责、引咎辞职、罢免等制度，让人民监督权力。2014年10月，中共中央发布的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对行政问责工作提出了明确、具体的目标和要求。《决定》明确提出，“强化对行政权力的制约和监督，加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效”。“完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。”要实现这一目标，必须建立健全行政问责法律制度，重点加强异体行政问责法制建设，将行政问责工作纳入法制化轨道。在具体工作中，要排除各种人为因素的干扰，克服工作中的随意性，统一问责规范，注重制度落实，严格按照法定的问责范围、问责标准、问责程序开展工作，真正做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

首先，行政问责离不开完备的问责法律体系，应当进一步加强问责立法，尤其是异体行政问责领域的立法。2003年“SARS”事件之后，我国的问责法制建设快速发展，长沙、重庆、天津、海南等省市先后制定、颁布了行政问责的地方性规章。由于我国问责理论基础薄弱，实践经验匮乏，各地制定的问责法律文件不同程度地存在内容简单、规定模糊、操作困难等问题。不同地区的问责规定内容各异，标准不一，客观上导致同类案件在不同地区的处理结果大不相同，影响了问责工作的严肃性、权威性。更为重要的是，各地制定的问责法律

文件基本上局限于同体问责——行政机关内部问责，关于异体行政问责的法律规定少得可怜，导致异体行政问责举步维艰。“无规矩不成方圆”，只有不断完善问责立法，重点加强异体行政问责立法，才能充分发挥各级人大、司法机关、社会公众及新闻媒体的问责作用，促进行政问责工作健康、均衡、快速发展。

其次，行政问责关键在于问责制度的落实，应当加强问责执法，严格依法办事。当前，个别地区和部门还存在问责制度落实不力、问责工作走过场的现象。有的行政机关明明发现了问题，却遮遮掩掩，不愿问责，名曰“家丑不可外扬”；有的迫于外部压力进行问责，其实很不情愿，实施起来如蜻蜓点水，只作表面文章；还有的雷声大，雨点小，前台风风火火问责，后台悄无声息复出，问责演变成了“政治秀”。某些异体问责主体对行政问责工作态度消极，外无压力、内无动力，发现问题棘手即退避三舍，“老好人”思想突出，不愿问责、不敢问责。这些不负责任的做法，既损伤了广大人民群众对问责工作的极大热情，又严重制约了问责制度作用的发挥。在行政问责工作中，有关部门应当切实负起责任，要真抓实干，切忌“花拳绣腿”。对于已经发现的违法违纪案件，应当及时启动问责程序，依法问责，主动问责。在责任落实上，一定要实事求是，按照责任法定、权责一致、惩戒与教育相结合的原则，确定责任大小和责任归属。同时，行政问责工作还要努力做到公平、公正，责任的大小应当与违法违纪的性质、情节、后果、悔过态度等相适应。问责工作动了真格，责任落实才能到位，问责制度的预防、惩戒、教育功效才能充分发挥出来。

最后，应当加强对行政问责工作的法制监督。行政问责工作是国家有关部门行使问责权力的过程，涉及公权力的运用，应当自觉接受社会的监督，以确保权力行使的正当性。正如中央多次强调的，有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿，违法要追究，让权力在阳光下运行，才能保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。具体而言，行政问责法制监督是对行政问责活动的全过程进行监督，既监督问责的

内容，又监督问责的程序。监督主体包括各级党委、人大、政府、司法机关，也包括各类社会组织、广大社会公众及新闻媒体。监督主体有权了解问责案件的相关情况，有权对问责的程序、结果提出质疑，有权举报问责工作中的违法违纪行为。监督的重点在于行政问责工作是否存在违法违纪行为，包括作为和不作为。从本质来看，问责法制监督是对问责活动中的违法违纪行为说“不”，对“违法问责”实施问责。不难发现，加强法制监督，有利于减少和避免行政问责工作中的失误，使问责活动多一些“真事”，少一些“猫儿腻”，不断提高行政问责的整体水平。^①

健全问责法制，增强问责实效，是一项长期、艰巨的政治任务，也是一项系统工程。完善立法、注重落实、加强监督，是其中的三个必备环节。立法是基础，只有建立起完善的问责法律制度，才能做到“有法可依”；落实是关键，只有不折不扣地把问责制度贯彻到位，才能做到“有法必依”；监督是保障，只有将行政问责置于有效的法制监督之下，才能确保行政问责工作沿着正确的方向前进。在具体工作中，应当将立法、落实、监督有机结合起来，既要重视行政机关内部问责，又要注重发挥各级人大、司法机关、社会公众及新闻媒体的问责主体作用，切实增强行政问责的实效。

^① 张成立：《健全问责制度，增强问责实效》，《人民日报》2010年1月4日。

目 录

第一章 异体行政问责概述	(1)
第一节 异体行政问责及其构成要素	(1)
一 行政问责及其分类	(2)
二 异体行政问责及其构成要素	(6)
三 异体行政问责的重要意义	(11)
第二节 异体行政问责的理论渊源	(13)
一 人民主权理论	(13)
二 权力制约理论	(15)
三 公共选择理论	(19)
四 委托—代理理论	(22)
五 治理和善治理论	(24)
第二章 权力机关对行政机关问责研究	(28)
第一节 权力机关对行政机关问责概述	(29)
一 权力机关对行政机关问责的内涵	(29)
二 中国权力机关对行政机关问责的理论价值和现实 意义	(36)
三 中国权力机关对行政机关问责的基本制度	(42)
第二节 中国权力机关对行政机关问责的现实困境	(46)
一 权力机关对行政机关问责的相关法制存在缺失	(47)
二 权力机关对行政机关问责的相关程序不够完善	(49)
三 权力机关对行政机关问责的制度安排缺乏可操作性 ...	(52)
四 权力机关组成人员的问责意识和能力存在不足	(55)
五 权力机关对行政机关问责的权威性不足	(58)

第三节	中国权力机关对行政机关问责的制度完善	(60)
一	提高权力机关对政府监督问责的认识	(61)
二	加强权力机关对行政机关问责的立法	(63)
三	完善权力机关对行政机关问责的程序	(65)
四	提升权力机关组成人员的问责能力	(69)
五	树立权力机关监督问责政府的权威	(72)
第三章	司法机关对行政机关问责研究	(75)
第一节	司法机关对行政机关的刑事责任追究	(75)
一	行政机关及公务员职务犯罪的主要罪名、刑事责任 ..	(76)
二	追究行政机关及公务员刑事责任的程序	(85)
第二节	司法机关对行政行为的司法审查	(97)
一	司法审查的范围	(98)
二	司法审查的标准和结果	(106)
三	司法审查的程序	(109)
第三节	司法机关对行政赔偿案件的裁决	(114)
一	行政赔偿的范围	(114)
二	行政赔偿诉讼程序	(126)
第四节	司法机关对行政机关问责的制度完善	(133)
一	完善司法机关对行政行为的司法审查	(133)
二	完善司法机关对行政赔偿的裁决	(138)
第四章	公民参与行政问责研究	(143)
第一节	公民参与行政问责概述	(144)
一	公民参与行政问责的内涵	(145)
二	公民参与行政问责的意义	(151)
三	中国公民参与行政问责的主要方式	(156)
第二节	中国公民参与行政问责现状分析	(165)
一	公民参与行政问责的素质和能力比较低	(165)
二	公民参与行政问责的法制不完善	(167)
三	公民参与行政问责的机制不健全	(169)
四	公民参与行政问责的渠道不畅通	(174)

五 公民社会发育不成熟	(176)
第三节 公民参与行政问责的制度完善	(178)
一 切实提高公民参与行政问责的综合素质	(178)
二 完善公民参与行政问责的法律制度	(181)
三 建立健全公民参与行政问责的有效机制	(185)
四 畅通公民参与行政问责的渠道	(190)
五 积极培育我国的公民社会	(193)
第五章 域外行政问责制度与实践	(196)
第一节 西方国家的同体行政问责	(196)
一 行政机关内部问责	(197)
二 公务员问责	(202)
第二节 西方国家的异体行政问责	(205)
一 议会问责	(205)
二 司法问责	(216)
三 公民参与行政问责	(220)
第三节 港澳台地区行政问责制度	(230)
一 香港高官问责制	(230)
二 澳门官员问责制	(233)
三 台湾政务人员问责制	(234)
第四节 国外行政问责典型案例评析	(235)
一 法国 1873 年布朗戈诉国家案	(235)
二 美国总统弹劾案	(237)
第五节 域外行政问责之启示	(244)
一 西方国家行政问责之启示	(244)
二 港澳台地区行政问责之启示	(251)
结语	(255)
附录 中国异体行政问责相关法律规定	(259)
参考文献	(298)
后记	(309)

第一章

异体行政问责概述

在现代社会，“权责统一”是责任政府的本质要求。在政府对社会公共事务进行治理的过程中，不仅依法享有相应的行政职权，而且需要承担相应的责任。如果政府及其工作人员履职不当，如违法行政、不当行政或行政不作为，政府及其工作人员则应当承担相应的责任。

中国共产党第十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决议》，明确提出要建立权责统一、权威高效的依法行政体制，建立重大决策终身责任追究制度和责任倒查机制，并对决策严重失误或者依法应该及时做出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。这一决议表明，新一届中央领导集体对责任政府的认识进一步深化，从制度层面完善行政问责机制，已经势在必行。

从行政问责的实践看，各国的问责机制既包括同体行政问责，又包括异体行政问责。由于同体行政问责的主体是行政机关自身，使得问责的效果大打折扣。相比之下，异体行政问责的作用更大，效果更为明显。因此，研究异体行政问责具有较强的理论意义和现实意义，能够促进行政问责体系的改革和完善，促进我国责任政府的构建，促进“依法治国”战略目标的实现。

第一节 异体行政问责及其构成要素

权力来源于谁就向谁负责。因此，现代政府都承诺对公民负责。

在实际政治生活中,如果政府没有切实履行承诺,出现渎职、失职行为而没有得到相应的追求,就会失去公民的心理认同和政治支持。因此,要使政府成为对公民真正负责的政府,必须建立健全行政问责制度。鉴于同体行政问责有效性的不足,强化异体行政问责,增强行政问责的有效性,就变得尤为重要,因此,从理论上探讨异体行政问责具有较强的理论意义和实践价值。

一 行政问责及其分类

从字面来理解,行政问责包括行政和问责两个方面,就其二者之间的关系而言,问责是内涵,是核心;行政是外延,它规定了问责的范围。

(一) 责任、问责、行政问责

由于行政主体在对社会公共事务及其内部自身事务管理的过程中,会出现权大责小、权责不符的现象,这使得实施行政问责成为必然选择。因此,要研究行政问责,首先要明确“责任”的含义。“责任”一词最初来源于伦理学,是人们对于行为的一种道德评价,其基本含义就是指人们应当对自己的行为负责,如果一个人做出了承诺,那么他就应当承担履行义务、兑现承诺的责任。“在伦理学术语中,‘责任’是一个较新的词汇,它出现在19世纪,那时它还具有某种野心勃勃的含义。‘责任’是对行为进行的评价,并认为行为的动因在于行为实施者,不在于义务本身的宇宙或自然结构。19世纪是一个具有历史性意义的人类思维觉醒的时代,科学技术的革新、形而上学体系的崩溃都严重冲击了‘义务’的固有含义。在法律和大众文化的背景下,‘责任’一词借助于对职责和义务进行界定,弥补了‘义务’含义的不足。”^①而法理学从消极、否定的角度为“责任”赋予了新的内涵,它强调人们的不负责行为应该而且必须受到强制性惩

^① [美] 特里·L. 库柏:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2010年版,第5页。

罚。法理学意义上的“责任”是伦理学意义上的责任上升到强制性规则的结果。^①

政治学对“责任”的引入催生了“行政责任”的概念。责任作为政治学的基本概念和政府运行的基本原则之一，被赋予了更深层次的内涵。在西方思想史中，“责任”一词最初被用来指称美国和法国革命中出现的政治体制。此后，在整个19世纪，这一用法一直延续下来。“当文化与人类交往日益频繁，使得宪政在世界上更大范围和更多国家得以实施和传播之时，责任概念为不同文化和不同传统的人们界定了一套共同的价值标准。”^②

在我国，政治学意义上的责任主要表现为政府在治理社会公共事务时，必须坚持为人民服务、对人民负责的原则，依法行政、违法必究。法理学主要从执法的角度对政府责任进行了界定，更多强调政府的行政责任，即国家行政机关及其工作人员在行政活动中必须依法行政，严格履行和承担法律法规要求。它包括两层含义：一是国家行政机关及其工作人员必须在法律法规的范围内进行活动，尽职尽责不逾规；二是如果行政机关及其工作人员在执行公务过程中，出现不作为或失职等不当行为，应承担相应的责任，接受相应的处理。

“问责”体现了权力的委托——代理关系的双向互动。根据“主权在民”原则选举产生的政府，其权力来源于人民，理应接受人民的监督，对人民负责，因此，现代政府必然是为公众谋取福利的负责任政府。然而，如果当政府不能全心全意为人民服务，尽管从理论上讲，人民有资格进行撤换和罢免，但在实践中却很难实施，因为政府的频繁更替不利于社会的稳定和发展。因此，对具体事项、具体行为、具体人物的“问责”便应运而生。

在学术界，人们一般把“问责”与英语中的“accountability”相

① 张创新、赵蕾：《从“新制”到“良制”：我国行政问责的制度化》，《中国人民大学学报》2005年第1期。

② [美] 特里·L 库柏：《行政伦理学：实现行政责任的途径》，张秀琴译，中国人民大学出版社2010年版，第5页。

对应。《麦克米伦高阶美语词典》对“accountability”有清晰的界定,它认为,“accountability”是指“当一个人处于某一种特定职位时,公众有权利对其批评,而其本人有责任对与其职位有关的所发生的事情向公众进行解释”^①。这种界定意味着“问责”是对特定职位的人的职务行为进行“责任追究”,这种职务行为既可以是履职不当也可以是不作为,尤其是当某种职务行为引起严重后果时。《公共行政与政策国际百科全书》从“委托—代理”角度出发,将“问责”(accountability)界定为被委托方或代理方(个人或机构)有责任就其所涉及的工作绩效向委托方做出回答。这种界定可以从广义和狭义两个范畴来解读:从广义上来看,“问责作为一种普遍的社会关系形式,存在于许多社会环境和社会关系之中”^②。即,问责的适用范围较广,只要体现了“委托—代理”关系,代理人接受委托人的监督和管理就是天经地义的;从狭义来讲,由于现代政府遵循“主权在民”的原则,作为权力代理方的政府必须向公民负责,接受公民的监督,因此,“问责常常与公共行政联系在一起,被视为一种行政结构和治理方式”,其表现形式就是行政问责。^③

作为一种“行政结构和治理方式”,行政问责针对的是行政机关及其工作人员的履职行为,非职务行为并不在行政问责的范围之内。到目前为止,对于行政问责并无统一的定义,不同领域的学者从不同的角度对其进行了分析和界定。美国学者杰·M. 谢菲尔茨(Jay M. Shafritz)将其界定为“由法律或组织授权的高官,必须对其组织职位范围内的行为或其社会范围内的行为接受质问、承担责任”^④。有的学者则从制度的角度来界定行政问责,即行政问责是“行政人员就与其职责有关的工作绩效及社会效果承担相应的处理结果的制

① 《麦克米伦高阶美语词典》,外语教学与研究出版社2003年版,第1189页。

② 宋涛:《行政问责概念及内涵辨析》,《深圳大学学报》2005年第2期。

③ 同上。

④ 同上。

度”。^①有的学者从规范的角度来界定行政问责，认为行政问责是指特定问责的主体针对各级政府及其公务员承担的职责和义务的履行情况而实施的，并要求其承担否定性结果的一种规范。包括六个方面，即行政问责的主体、客体、范围、程序、责任体系和后果。并且认为，行政问责的范围并不仅限于对安全事故，懒政、庸政等行为同样应该被追究责任，这种责任包括政治责任、法律责任、道义责任等。^②

行政问责的定义，必须要体现行政问责制的本质，而行政问责制的本质包括两个方面，即对行政权的监督以及对行政失范行为的责任追究。因此，行政问责是一种制度规范，它表现为，当行政机关及其工作人员履职不当或没有履行法定义务时，应承担相应并接受相应的处罚。

（二）行政问责的分类

行政问责制是把对行政行为的监督、约束辐射到行政权力运用的全过程，使决策者、执行者都要承担相应的责任。^③从行政问责的功能上看，它体现了权力所有者对权力代理人的监督和制约，有利于行政效率和行政绩效的提升。

根据不同的分类标准，对行政问责有不同的分类方式。根据问责主体的不同，行政问责可以分为同体行政问责和异体行政问责。同体行政问责是行政机关内部对自身行政过程和行政结果的监督控制，同体行政问责的主体既可以是上级行政机关和行政官员，也可以是审计机关、监察机关等特设机构。这种监督方式具有针对性强、效果直接、监督有力的特点。异体行政问责的主体是行政机关之外的国家机构，包括代议机关、司法机关、新闻媒体、政党组织等。^④其中，代议机关是行政问责最权威的主体，代议机关作为人民权力的受托者，有权力对政府实施最直接的监督，其方式有质询、询问等，最严重的

① 宋涛：《行政问责概念及内涵辨析》，《深圳大学学报》2005年第2期。

② 周亚越：《行政问责的内涵及其意义》，《理论与改革》2004年第4期。

③ 周觅：《从“同体问责”到“异体问责”》，《湖北行政学院学报》2007年第5期。

④ 杜钢建：《走向政治问责制》，《决策与信息》2003年第9期。