



■ 黄京平等 著



法学理念·实践·创新丛书

官员问责制中的刑法 问题研究

 中国人民大学出版社

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果

■ 黄京平等 著



法学理念·实践·创新丛书

官员问责制中的刑法 问题研究

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

官员问责制中的刑法问题研究 / 黄京平等著. —北京:
中国人民大学出版社, 2017. 01
(法学理念·实践·创新丛书)
ISBN 978-7-300-22207-3

I. ①官… II. ①黄… III. ①职务犯罪-研究-中国 IV. ①D924. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281831 号

法学理念·实践·创新丛书

官员问责制中的刑法问题研究

黄京平等著

Guanyuan Wenzhezhi Zhong de Xingfa Wenti Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京易丰印捷科技股份有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2017 年 1 月第 1 版
印 张	14. 25	印 次	2017 年 1 月第 1 次印刷
字 数	244 000	定 价	39. 80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

作者简介

黄京平，法学博士，中国人民大学法学院教授、博士生导师。

吴江，法学博士，苏州大学王健法学院副教授。

左袖阳，法学博士，政治学博士后，北京市社会科学院副研究员。

王烁，法学博士，北京化工大学文法学院讲师。

李舸祺，法学博士，上海市松江区人民检察院检察员。

说 明

本书为 2004 年司法部法治建设与法学理论研究项目“官员问责制下的刑法问题研究”的最终研究成果，其中主要内容完成于 2010 年，部分内容修改于 2012 年。

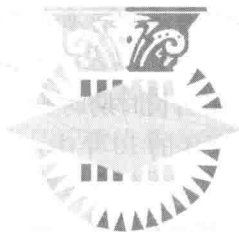
2003 年的“SARS”事件，以及时任卫生部部长张文康、北京市市长孟学农因防治“SARS”不利被免职，事实上宣告了我国的官员问责制度建立的开始。2003 年至 2012 年是我国官员问责制度发展的首个 10 年。“千里之行，始于足下”。这第一个 10 年充满了党和国家的领导人探索官员问责制度的艰辛，与政治学、法学等相关学科的学术理论研究者对官员问责制度具体设计的殚精竭虑。这些探索和研究为现如今较为完善的官员问责制度奠定了基础。

为了向读者充分反映 2003—2012 年这首个 10 年中，我国官员问责制度以及在官员问责制度之下相关刑事责任问责制度的研究背景和发展历程，课题研究人员在本书出版之际有意不对 2012 年以后的相关研究文献、法律规范进行补充或更新，以及在其基础之上对原有论证思路和研究结论进行修订。特此说明。

目 录

引 论	1
第 1 章 官员问责制与刑事责任	7
1.1 官员问责制	8
1.2 比较法视野下的官员问责制	19
1.3 我国官员问责制中的刑事责任	30
第 2 章 官员问责制的责任体系研究	35
2.1 官员问责制的责任体系	35
2.2 官员问责制中的刑事责任与行政责任的区别	45
2.3 官员问责制中的刑事责任与其他责任的区别	52
第 3 章 共同行为研究	55
3.1 共同故意行为	55
3.2 过失共同行为	65
3.3 官员问责制中共同行为与法令行为	88
第 4 章 主体研究	96
4.1 问题的提出	96
4.2 渎职罪犯罪主体的立法演变	99
4.3 渎职罪犯罪主体认定的理论研讨	108
4.4 渎职罪犯罪主体的立法完善	122
第 5 章 因果关系研究	132
5.1 刑法因果关系理论述评	133
5.2 因果关系与案件处理	148
第 6 章 主观罪过研究	163
6.1 滥用职权罪主观罪过争议	164

	6.2 国外滥用职权犯罪立法例	167
	6.3 本书的观点	168
第7章	官员问责制中监督过失研究	178
	7.1 官员问责制中监督过失的概念	178
	7.2 监督过失的构成	185
	7.3 官员问责制中监督过失责任的排除事由	193
	7.4 监督过失的适用	200
第8章	刑事处罚研究	205
	8.1 有关刑事处罚规定的缺憾	205
	8.2 有关刑事处罚规定的完善	210



官员问责制中的刑法问题研究

引 论

近年来，官员问责成为越来越热门的词语，人们在报纸、刊物等各种媒体上不乏看到“问责”字眼。官员问责是社会主义政治文明建设的一大成就，是中国政治文明进步的重要体现。

官员问责制在西方国家由来已久，有资料分析认为，在西方，由于各国的历史、文化和政治体制不同，官员一般可以分为“候鸟官员”和“常驻官员”。但无论哪类官员，作为政府行为的实施者，其个人行为和业绩都要受到监督，接受来自上级和选民的多种方式的评判，甚至是罢免和起诉，即问责制。“问责制的目的，是减少权力带来的腐败，保证政府职能的高效和社会稳定。”政府官员要承担的责任包括行政责任和司法责任两类，如果是“候鸟官员”还需承担“政治责任”。对于大多数政府官员来说，如果他们的行为有失，一般要被追究行政责任；如果有违法行为，还要受到司法部门的查处，最著名的是20世纪70年代在美国发生的“水门事件”。各国在政府官员的行为规范、业绩考核等方面的规章制度各不相同，官员被追究责任的具体原因也各不相同。因为重大事故而辞职下台的官员也不少见，2001年3月，葡萄牙一座年久失修的桥梁因连日的暴雨而

突然倒塌,导致70人死亡。公众指责政府失职,葡萄牙公共事务部长只好辞职。渎职、性丑闻、经济不景气、个人经济生活不光彩等都可能成为追究官员责任的导火索。^①

官员问责制在我国已经有了相当长时期的实践,并且正在朝更为健全的方向发展。据统计,从1993年至2002年的10年中,共计处分公务员149 929人,全国年均处分公务员约1.5万人,约占公务员总数的3%。2002年以来,我国坚持从严治政的原则,仅2003年全国便对14 213名行政机关公务员给予政纪处分。2006年,26个省、自治区、直辖市(除北京、福建、湖南、广西、西藏)行政机关公务员受处分人数约为8 327人,其中开除914人;中央国家行政机关受处分人数为169人,其中开除36人。^②

随着近年来官员问责力度的加大,官员问责事件出现得较过去也更为频繁,国内有媒体称目前我国正发生一场“官员问责风暴”。有媒体对近年来主要官员问责事件进行统计,称我国官员问责风暴肇始于2003年的“非典”事件:2003年4月,因防治“非典”不力,中国卫生部部长张文康、北京市副市长孟学农被免职。随后接连出现官员被问责事件:2003年12月,中石油川东钻探公司发生“井喷”事故,造成重大人员伤亡;2004年4月,中国石油天然气集团公司总经理马富才引咎辞职;2004年2月,北京市密云县云虹桥在举办迎春灯展活动过程中,因桥梁坍塌,导致重大人员伤亡,密云县县长张文引咎辞职;2005年7月,新疆阜康发生矿难,造成83人死亡,阜康市副市长刘小龙以涉嫌玩忽职守罪和受贿罪被捕;2005年11月吉林石化双苯厂爆炸,污染了松花江,造成5人死亡,国家环保总局局长解振华引咎辞职;2008年4月,胶济铁路发生重特大安全事故,济南铁路局局长陈功、党委书记柴铁民被免职;2008年7月,因“华南虎照事件”惹出风波,陕西省林业厅副厅长孙承骞和朱巨龙、镇坪县林业局局长覃大鹏、县经贸局局长谢坤元被免职。^③

综观我国目前的官员问责实践,我国有学者认为其具有如下的一些特点:第一,行政官员占问责对象总人数的大多数,官员问责的属性主要是行政问责;第二,官员问责一直保持较强的力度;第三,官员问责处理措施从总体上保持较严

① 参见《欧美的官员问责制:做官有责任也有风险》,载《环球时报》,2004-05-24,7版。

② 参见《官员问责“戒尺”更严》,载 <http://politics.people.com.cn/GB/77065/7205866.html>, 2011年3月20日访问。

③ 参见《2001年以来官员问责榜》,载 <http://press.idoican.com.cn/detail/articles/20080925246A52/>, 2011年3月20日访问。

厉的状态；第四，官员问责程序的启动者大多数是上级党政部门；第五，官员问责的内容单一，主要是行政问责，法律问责事件没有；第六，官员问责的原因比较单一，主要是突发公共事件引发的失职责任。^①这基本上概括了我国当前官员问责的现状特点。从法律责任的视角来看，官员问责实践应该还存在另一个特征，即目前我国官员问责方式多是行政体系内的问责，而很少追究官员的法律责任。官员对问责事件承担行政处分等责任是内部行政关系，而追究政府官员的法律责任则跳出了行政体系，是一种“外在的”问责。

对此，有的学者认为现在新闻媒体报道最常见的就是官员一旦被问责，就往往以引咎辞职收场。哪里出现了重大安全生产事故，哪里兴许就有官员引咎辞职。把官员引咎辞职当成建立责任政府的一个关键环节，很可能走向愿望的反面——责任链的末端一再出现的是引咎辞职，日久反而易给人带来这样的心理暗示：作为一名贪官、昏官最坏的结果无非也就是引咎辞职。官员问责止于引咎辞职，对有些人来说过轻，像2005年11月6日河北邢台发生的3家石膏矿连片塌陷造成33人死亡、4人失踪的特别重大安全生产事故，有关报道将此事件背后的官员引咎辞职升格为中国官员问责制日趋健全，多少有牵强之嫌。^②有的学者则从具体制度层面完善角度谈到应该将“罚俸”制度引入官员问责制，认为封建社会许多处分官员的措施已经被我们沿用下来，但“罚俸”制度却没有被“拿来”。“罚俸”相对来说是一种比较轻的处罚形式，既不涉及伦理，也没有危害人权，却对官员有一定的心理警示作用。其同样是从对官员问责的结果的报道有感而发。2004年河北省安监局通报对辛集市“7·28”烟花爆竹爆炸事故、蔚县隆泰煤矿“12·7”特大瓦斯爆炸事故、武安市祥和北岭煤矿“12·26”特大火灾事故的查处情况进行通报：辛集市市长被行政记过，石家庄市政府向河北省政府作出深刻检讨；蔚县县委书记受到党内警告处分，蔚县县长向张家口市政府写出书面检查；武安市市委书记向邯郸市委写出书面检查，武安市市长向邯郸市政府写出书面检查。论者认为，一场事故死了几十个人，对相关责任领导的处理竟然是写一个书面检查，这既让官员感到制度惩罚无力，也是官员问责制的悲哀。官员虽然短期仕途受挫，但在其他方面没有太大损失，而且即便被免职，有朝一日他们重新担任公职。如果行政问责能配以严厉的经济处罚，对官员能有一定的警示和提醒作用，让他们在“不作为”或者“胡作非为”的时候，考虑一

① 参见宋涛：《中国官员问责发展实证研究》，载《中国行政管理》，2008（1）。

② 参见廖祖笙：《官员问责不能止于引咎辞职》，载《政府法制》，2006（3）。

下自己的经济利益是否会有损失。^①可见,虽然一方面媒体纷纷称中国接连的官员问责事件的发生为“问责风暴”,但另一方面一些社会民众和部分学者认为目前官员问责有轻纵责任官员之嫌。有的学者具体分析了当前官员问责制存在的问题,认为目前存在如下的一些问题:第一,因授权而产生的异体问责缺位。目前主要是同体问责,同体问责情形下如果上级与下级需要承担连带责任,则难以保证问责结果的公正性;而且同体问责“由政府或党组织责令人大选举或任命的官员辞职,不仅不合情理,也于法无据,更为重要的是颠倒了人大与政府之间的监督与被监督的关系”。第二,问责客体责任标准模糊不清。在问责过程中,党政之间、不同层级之间、正副职之间的责任该如何确定,具体承担领导责任、直接责任还是间接责任等,这些问题都不甚明确。结果出现行政一把手受到处理、党的一把手没有处理,过于强调正职职责、忽略副职职责,副职下面各级责任人责任分摊难以确定,党组织集体决策造成的失职行为无人负责。第三,问责范围过于狭窄。当前的官员问责局限于重大安全事故领域或者具体过错。其他领域应担负领导过失责任的官员尚未被纳入问责范围。长期以来,对“无为”之官往往缺乏具体的惩戒措施,他们“不求有功,但求无过”。第四,问责标准不统一。对同一行为,不同地方的问责结果各不相同。对于现有的问责制,法律既没有统一的规定,也没有具体的实施细则,导致各地对同一性质的行为该不该问责、问责结果如何没有统一的标准。第五,问责程序非制度化,问责启动程序不规范。在我国官员问责实践中,问责启动目前还仅限于党政机关,而少有人大或公众等其他主体来启动;问责的认定上,对于什么情况下、依据何种标准对官员进行何种追究尚未明确;在问责的回应程序上,被问责的官员以何种程序对自己的行为进行辩解或解释,引咎辞职的官员出路如何等问题有待进一步明确。第六,问责结果不科学。目前存在的情况是惩罚不严,以“引咎辞职”为终极结果。而且从目前该制度在我国推行的情况来看,许多地方都对引咎辞职者采取“仍保留原级别,由组织上重新安排工作”的措施。这里的“保留原级别”就很可能与“一地失职、异地为官”没有什么区别,行政问责也必然会因此而大打折扣。^②而部分被问责官员重新担任一些显赫的社会职务,例如原中石油总经理马富才赴任国务院能源领导小组办公室主任一职,卫生部原部长张文康赴任宋庆龄基金会副主任,北京市原市长孟学农赴任国务院南水北调办副主任,等等。对此,中国人民大学

① 参见张云:《建议将“罚俸”引入官员问责制》,载《中国社会报》,2004-07-27。

② 参见周利平、陶学荣:《官员问责制度化:困境与出路》,载《理论探索》,2007(3)。

教授毛寿龙认为,“在这些官员的复出中,可以看到一些规律性的东西。比如原来都是拥有实权的一把手,目前大部分出任副职,而所在的单位也多是半官方机构或临时性机构”。对于官员复出的标准,中国人民大学公安管理学院张成福教授认为:“首先,我们应该区分辞职和引咎辞职——引咎辞职通常是指官员对于事故不负有法律、行政、政治责任,仅出于道义上的责任考虑自动提出辞职。这是官员依靠个人伦理的自觉性作出的选择。而辞职或被免职则是指官员对于错误负有法律、行政或政治责任,不能继续本职工作,按照有关规定离开职务。这种辞职带有一定的强制性。”“如果官员仅是负道义上的责任,那么可能被重新任用。比如,在某个庞大的组织体系中出了事情,主要责任不在于一把手,官员引咎辞职更多的是道义上的责任。而上级看到他的政治素质过硬、工作能力突出,这个人还是可能被重新任用。”^①

针对目前官员问责的有限性,有的学者认为,我国当前在一些重大事件和个别地区正在普遍实行的官员问责制就其性质来说完全是行政性的,而非法制化的;要使官员问责制经常化和民主化,使其不取决于临时性的行政决策,有必要将官员问责制法制化,使其由行政层面上升到法律层面。其认为:目前的官员问责制由于是政府系统内部自我监督、自我纠偏、自我净化的措施,因而缺乏规范性、普适性和权威性,即使在形成规范性文件的地方,问责机制的启动也往往受上级行政官员重视程度的影响和制约;此外,公众参与度小,因而无法受到有效的社会监督和制约,其彻底性和公正性受到质疑。尤其是没有统一的规范,造成了诸如此时会被问责而彼时不会被问责、在一地受到问责而在另一地不会被问责的情况。另外,因问责而“下马”的官员在什么情况下和多长时间后可以“东山再起”,这些公众普遍关心和争议的问题,都没有得到很好的解决。因此,目前的官员问责制是不系统的、不统一的和不规范的,有很明显的“跟着感觉走”的倾向。其认为将官员问责制从行政层面上升到法律层面,使其法制化,才能真正彻底解决上述诸多问题。事实上我们已经具备了法律基础和社会实践基础。目前我国已经颁布、实施《公务员法》,对官员的职权、职责作了明确的规定。^②有的学者认为应尽快制定“官员问责法”,由全国人民代表大会或其常务委员会制定,将官员问责制的主体、对象、范围、程序、责任追究方式等内容,以法律的

① 转引自吴晨光:《马富才低调履新——被问责官员如何升降》,载《领导文萃》,2005(9)。

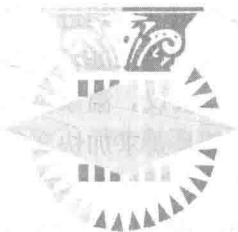
② 参见李克杰:《政府官员问责应尽快实现法制化》,载《检察日报》,2006-01-18,6版。

形式确定下来。^①

在官员被问责而“下课”的所谓“问责风暴”中，有一个现象引起人们的关注：官员因被问责而承担刑事责任的不多见。有学者对当前我国官员问责制研究后指出，在目前的问责实践中，普遍存在一些突出问题，表现之一就是：用行政法律责任代替刑事法律责任。其认为，行政违法是一种介于行政不当与行政犯罪之间的行政瑕疵，当其危害超过一定程度时就构成了犯罪，行为人需要承担刑事责任。但是，由于种种原因，一些地方在对公务人员渎职、失职责任进行追究的过程中，发现问责对象的行为已涉嫌犯罪，却不及时移交司法机关，而是用比较严重的行政处分代替刑事处罚。^②从我国问责制度的发展趋势看，问责制度体系必定会越来越完善，甚至越来越严格，问责导致的法律责任体系也会日趋完善。根据问责事由的不同情形对问责对象适用不同性质的法律责任包括刑事责任，是问责制研究整个体系中的重要环节。从这个意义上说，对政府官员因被问责导致的相关刑事责任问题进行研究，既有现实针对性，又有理论前瞻性。本书拟对官员问责制度中所涉及的一些刑法共性问题进行专题性质、较深入的探讨研究，以抛砖引玉，求教于学界和实务界同仁。

① 参见杨敏：《拷问官员问责制：问题及对策》，载《党政干部论坛》，2006（6）；周利平、陶学荣：《官员问责制度化：困境与出路》，载《理论探索》，2007（3）。这是一种典型的以为立法能解决现实问题的倾向。新中国成立初期，法律曾被国家抛弃，“拨乱反正”之后，一种新的倾向出现了，即只要出现突出的社会问题就要制定有针对性的法律法规，以至法学界一位专家曾经感慨“如果立法不进行‘计划生育’，中国未来的法律规范就会无限地膨大”。立法不是解决问题的关键，适用法律才是解决问题的关键。我国现有的法律体系已经相当的完备，但是法治水平不高却是客观事实，究其原因，并不在于法律规定得不够细致，而在于法律并没有得到很好的执行。像“官员问责法”这样的动议，就没有很好地审视我国现有的有关官员问责制度的构建。我国目前并不是缺乏这方面的立法，实际上从宪法到法律到法规到规章，都有关于官员责任的规定，只不过在立法上我国没有形成一部统一的官员问责规范性文件，而是相关规定散见于各个规范性文件中。又如有一些学者认为官员问责在法律责任上没有太多内容。这并不是法律上没有规定官员的责任，翻开任何一部涉及政府行政的法律都会发现其中有关官员责任的规定。

② 参见陈党：《问责法律制度研究》，204页，北京，知识产权出版社，2008。



官员问责制中的刑法问题研究

第1章 官员问责制与刑事责任

2003年春天，中国发生严重“SARS”疫情，一时间，人心惶惶。4月3日，在国务院新闻发布会上，卫生部部长张文康宣布：“中国局部地区发生的非典型肺炎已得到有效控制，在中国工作、生活、旅游都是安全的。经过中央和地方卫生部门的艰苦努力，现在发病人数明显减少，治愈人数显著增加，死亡人数有所减少，疫情得到有效控制，群众生产、生活正常，社会安定，旅行安全。”

4月10日，北京市委副书记孟学农在会见日本东芝株式会社社长冈村正时称：“对于1300多万人口的北京市，22个病例所占比例并不大，而且已经得到有效控制，完全没有担心的必要。”然而，他们所说的并非事实。当时仅北京的实际病例就是他们公布数字的10倍以上。“防非”不力造成“非典”疫情进一步蔓延，严重影响人民的生命安全。

2003年4月20日，中共中央决定免去张文康的卫生部党组书记职务，免去孟学农的北京市委副书记、常委、委员职务。据统计，2003年“SARS”事件

中，全国有近千名官员因防治“非典”不力而被罢官去职。^①

从此，问责制度、问责风暴等词汇开始进入公众的视野。近十年来，被问责的官员的级别越来越高，问责的范围越来越广。2008年3月25日，国务院在北京召开新一届政府第一次廉政工作会议，温家宝总理发表讲话，会上其提出制度建设五个方面的要求，其中一点就是要求加快实行以行政首长为重点的行政问责和绩效管理制度；要把行政不作为、乱作为和严重损害群众利益等行为作为问责重点；对于给国家利益、公共利益和公民合法权益造成严重损害的，要依法严肃追究责任。^②

1.1 官员问责制

1.1.1 官员问责制的概念

1.1.1.1 问责制

问责制，从字面上理解，即一种追究责任的机制。《联合国反腐败公约》表述“问责制”时使用 accountability 一词，其形容词形式是 accountable。《牛津简明英语词典》（第九版）对 accountable 的解释是“responsible, required to account for one's conduct”，意指“在法律或道义上应负责任的，被要求对其行为负责的”^③。而其内涵具体是什么，学者对此见仁见智。对国内学者的观点大体上可分为以下三种：制度说、规范说和综合说。

1. 制度说

制度说将问责制理解为一种责任追究制度的简称。这是现今国内大多数学者所持的观点。但在具体表述上各人略有不同，根据所确定的问责范围的大小，又可以将其进一步细分为狭义的制度说、广义的制度说以及最广义的制度说三种。

持狭义的制度说的学者认为，“问责制是现代国家，由选民和行政上级依法

① 参见唐兴义：《聚焦问责风暴》，载《吉林人大》，2011（1）。

② 参见《国务院召开第一次廉政工作会议 温家宝发表讲话》，载 http://www.gov.cn/ldhd/2008-03/25/content_928493.htm，2011年5月20日访问。

③ 李军鹏：《责任政府与政府问责制》，14页，北京，人民出版社，2009。

追究因失职而造成不良后果的政府官员特别是失职政府高官的责任，以强化和明确政府官员职责，提高行政效率，克服行政权力可能带来腐败的一种政治制度”^①。从上述的定义可以看出，持该说的学者将政府的范围仅限于行政机关，追究责任的对象是政府的行政行为。

持广义的制度说的学者则认为，“问责是指拥有任免权限或管辖权的机关、部门或领导人员，对由其产生、所属或者管辖的公务员，不履行或不正确履行法定职责，以致影响工作秩序和工作效率，或者损害管理相对人的合法权益，造成不良影响或后果的行为，依照相关法规、规定予以过问并追究责任的制度”^②。其在此定义中使用的是“公务员”，而根据法律对“公务员”的范围的规定，可能涵盖行政机关、司法机关等广义上的政府机关的工作人员。

而持最广义的制度说的学者则走得最远，其对问责对象、责任形式等内涵的扩张亦更为宽泛。如有学者认为，“所谓问责制，就是关于特定组织或个人通过一定的程序追究没有做好分内之事的共同权力使用者，使其承担政治责任、道德责任或法律责任，接受谴责、处罚等消极后果的所有办法、条例等制度的总称”^③。

2. 规范说

持该说的学者将问责制理解为一种规范，而非制度。其认为问责制“是指特定的问责主体针对公共责任承担者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后果的一种规范”^④。

3. 综合说

陈党博士在总结、分析了规范说和制度说等观点后，认为对问责应当从静态和动态两个层面进行理解：“从静态的结构来讲，问责是一种制度；从动态的过程来看，问责则是一种追究责任的活动。在这种问责活动中，问责主体与问责对象之间构成一种问责关系，而问责制就是调整这种问责关系、规范问责活动的规范体系。”所以应当对问责制作出如下的定义：“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

① 蒋晓伟：《要重视中国特色问责制的建设》，载《检察风云》，2005（6）。

② 渝纪法：《关于问责制有关问题的思考》，载《探索》，2005（4）。转引自陈党：《问责法律制度研究》，31页，北京，知识产权出版社，2008。

③ 邹健：《问责制概念及特征探讨》，载《中共南宁市委党校学报》，2006（3）。转引自陈党：《问责法律制度研究》，31页，北京，知识产权出版社，2008。

④ 周亚越：《行政问责制研究》，33页，北京，中国检察出版社，2006。

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。”^①

我们认为,不论是将问责制理解为一种追究责任的制度,还是将问责制理解为一种规范体系,都是正确的。正如综合说所述,制度和规范是一种静态和动态层面的关系,也是一种形式与实质的关系,形式上问责制表现为一种制度,实质上其是追究责任的多种规范所构成的规范体系。所以,上述三种对问责制的理解并没有什么本质上的差别,但相比较而言,综合说更为全面、更为适当。

问责制可以进一步细分为“行政问责制”“政府问责制”“民主问责制”。行政问责制,是对不履行法定行政义务或未承担相应行政责任的行政机关及其公务人员定向追究的一种事后监督制度;它的根本目的是对行政失范行为的监督和预防,主要手段包括各种形式的行政和司法追究,目前运行方式主要是撤职、引咎辞职、政府官员问责等。^②政府问责制,即特定的问责主体,针对各级政府及其公务人员基于其工作职责而作出的行为进行监督和审查,对于由于故意或者过失,不履行或者不正确履行职责,以致影响行政绩效和行政秩序,贻误行政工作,或者损害行政相对人的合法权益,给行政机关造成不良影响和后果的行为,依据法定程序进行责任追究的制度。政府问责制实质是权、责、能的统一,是一种对政府及其公务人员行使公共权力的行为进行控制与监督的机制,从而使政府及其公务人员在自己的职责范围内负责,对自己的行为及其后果负责,向任命他们的上级和公众负责,积极地回应社会诉求,满足社会需要。^③民主问责制是现代民主宪政所特有的官员问责制度,它既包括行政问责制,还包括一系列其他的问责制。民主问责制具有多方面的内容,包括选民问责、民意代表问责、司法问责、舆论问责、良心问责等。^④其使官员随时随地接受来自媒体、人大、上级、司法、民众的监督,任何瑕疵和疏忽都可能使其丢官摘帽甚至受到法律的制裁;其是社会主义民主政治的重要组成部分,在一定意义上说,它对中国几千年官场文化中形成的官本位及太平官思想产生了强有力的冲击,同时又在实践的角度论

① 陈党:《问责法律制度研究》,32页,北京,知识产权出版社,2008。

② 参见张创新、赵蕾:《从“新制”到“良制”:论我国行政问责的制度化进程》,载《中国人民大学学报》,2005(1)。

③ 参见王丽萍、朱云:《政府问责制:提高执政能力的制度化建设》,载《宁夏社会科学》,2006(4)。

④ 参见喻希来:《行政问责制与民主问责制》,载《领导文萃》,2004(7)。