

“依法行政·新视野”丛书

江凌 编著

依法行政与 行政问责



中国人事出版社

中国政法大学·政法管理干部学院 教材

江晓 主编

依法行政与 行政问责

中国政法大学出版社

ISBN 7-5648-1000-0

“依法行政·新视野”丛书

依法行政与行政问责

江 凌 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

依法行政与行政问责/江凌编著. —北京: 中国人事出版社, 2013
(依法行政·新视野丛书)

ISBN 978-7-5129-0606-8

I. ①依… II. ①江… III. ①行政执法-研究-中国②行政管理-责任制-研究-中国 IV. ①D922.114②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 237349 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 13.5 印张 205 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

“依法行政·新视野”丛书

编委会组成人员

主 任：傅思明

编 委：（以姓氏笔画为序）

任 进 江 凌 金国坤 赵 英 傅思明

“依法行政·新视野”丛书

总 序

在国家权力系统中，行政权是最特别的：在行政权与公民的关系上，公民从生到死的全部生活都同政府部门所提供的服务密切相关。在组织构成和决策程序上，三权当中的立法权是典型的“票决制”，司法也有陪审制和两审终审制，唯独行政是首长个人负责制。就行政权本身来看，行政权的特性主要体现在以下方面：其一，行政权真正握有国家的实力，这在法治状态下同样如此；其二，行政权是主动性权力，积极主动地行使权力是其天职；其三，行政权是最为活跃的权力，国家、社会事务的纷繁复杂为行政权提供了广阔的活动空间。由此可见，行政权是最不可萎缩却也最不可膨胀、最需要自由而又最自由无度、最需要控制而又最难以控制的权力。法治政府的基本精神就在于：凡是有行政权力运用的地方都需要有法律对行政权力进行规范和制约。在现代社会，政府是否严格依法行政已经成为衡量一个国家法治化程度的重要标尺。

法治政府是法治在行政领域的展开和具体体现。在我国，依法行政，建设法治政府，是政府运作方式的伟大变革。

十一届三中全会以后，我国进入改革开放的新时期。伴随着改革开放发展起来的经济民主和政治民主，为行政权依法行使奠定了基础。社会主义市场经济的提出和建立，必然要求建立与之相适应的社会主义法治。市场经济要求政府不再单纯地依靠行政命令的办法进行管理，而必须依靠法律、通过法律手段管理经济，以至管理整个社会。依法行政遂成为我国政治、经济和社会发展的历史要求。

1993年11月14日，党的第十四届三中全会通过的《中共中央关于建

立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出：“各级政府都要依法行政、依法办事。”这是我国第一次正式在党的文件中确立依法行政的原则。

党的十五大确立依法治国，建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分，依法行政也取得了明显进展。

1999年11月，国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》，各级政府及其工作部门加强制度建设，严格行政执法，强化行政执法监督，依法办事的能力和水平不断提高。

党的十六大把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，作为全面建设小康社会的重要目标之一，并明确提出“加强对执法活动的监督，推进依法行政”。

2004年3月22日，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，明确规定了我国全面推进依法行政的目标，即经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府。

党的十七大报告提出了全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家的新任务、新举措，明确要求推进依法行政。

2010年8月27日，温家宝同志在全国依法行政工作会议上的讲话中明确指出：“依法行政是现代政治文明的重要标志。一个政党取得政权后，应当把党的意志通过法定程序变为宪法和法律，依照宪法和法律治理国家，这是党在夺取政权与执政时期的最大区别。贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是我国政治体制改革迈出的重要一步，具有划时代的重要意义。”同年10月，国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》，进一步强调要深入贯彻落实依法治国基本方略，全面推进依法行政，进一步加强法治政府建设。

党的十八大报告明确提出：法治是治国理政的基本方式；推进依法行政，切实做到规范公正文明执法；提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。

经过多年的努力，我国各级政府依法行政取得了明显进展。政府法制

建设得到加强，立法工作步伐加快，质量不断提高；行政执法体系逐步健全，执法力度加大，保证了法律法规的贯彻实施；行政管理体制改革稳步推进，政府职能和管理方式逐步转变，行政监督制度不断完善；各级行政机关工作人员特别是领导干部依法行政意识增强，依法行政能力有所提高。这些都为加快建设法治政府打下了良好的基础。

但是，目前我国政府法制建设还不适应发展社会主义民主政治和完善社会主义市场经济体制的要求。政企职责不分，政府职责“错位”、“缺位”的问题仍不同程度地存在；一些地方有法不依、执法不严、违法不究的现象比较严重，违法或者不当的行政行为得不到及时制止和纠正；对行政权力的监督和制约机制还不够健全，权力与利益挂钩、与责任脱钩的问题没有完全解决；一些行政机关工作人员法制观念淡薄、不依法办事的问题还比较突出。从根本上解决这些问题，需要充分认识建设法治政府的重大意义，增强责任感和紧迫感，加快推进依法行政、建设法治政府的步伐。

依法行政的核心矛盾是权力规制与权利保障及其相互关系。权力是权利在纵向上的延伸，国家权力的根源在于公民的权利。行政职责本位论应当是依法行政的基本理论之一。职责是一种公共义务，为人民服务是公务员的本分和责任，职权是为此而服务的，在国家公务员身上，职责是本位。为了规范国家的公权力，我国已经建立起了较为完备的行政法体系，在制定颁布《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政强制法》的同时，政府立法也取得了很大的成绩，立法质量不断提高。接下来最根本的问题，就是如何在行政执法实践中去落实这些法律法规的问题。

推进依法行政，首先必须提高国家机关工作人员，特别是提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。只有领导干部和工作人员带头维护宪法和法律权威，带头学法、守法、用法，才能防止“以权压法”、“以言代法”的现象发生，才能运用法治思维和法治方式解决经济社会发展中的各种矛盾和问题。

责任是政府行使权力的核心内容和应有之义，“有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿”的权责对等原则是依法行政的基本要求。推进依法行

政，必须要做到违法必究，加大行政问责力度，给“违法行政”带上紧箍咒。行政问责必须常抓不懈，对有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职、违法行政等行为，导致一个地区、一个部门发生重大责任事故、事件或者严重违法行政案件的，要依法依纪严肃追究有关领导直至行政首长的责任。只有从制度上督促和约束行政机关及其工作人员，才能让掌握公权力的人依法行使权力、履行职责。

加强和创新社会管理对新时期各级政府社会管理工作提出了更高的要求，依法行政、建设法治政府是社会管理创新的前提和保障，必须从依法行政的高度推进社会管理创新。当前，我们正处在发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，经济飞速发展的同时，也积累了大量的社会矛盾，社会建设相对于经济发展而言处于滞后状态。毫无疑问，发展经济是解决我们一切问题的关键，但是仅强调经济的发展是不够的，在确保经济继续平稳较快发展的同时，要拿出更多的精力、下更大的决心来搞好社会建设和社会管理创新，以破解制约社会发展进步、影响社会和谐稳定的突出问题。十八大报告明确提出：要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。在目前社会管理法律法规相对滞后的情况下，依法行政是加强和创新社会管理的制度支撑和法治保障。只有以法治理念为指导，以法律法规体系为支撑，才能确保社会建设稳步推进、社会管理顺利创新。

依法行政意在“治官”、“治权”，似乎要求政府“被动地”行使公权力。建设服务型政府，则意在“为民”，似乎要求政府“积极主动地”行使公权力。准确地说，我国推进依法行政的目标是建设法治政府，而不是建设服务型政府，但并不意味着依法行政与建设服务型政府之间毫无联系甚至相互对立。恰恰相反，服务型政府要求在充分尊重公民权利的理念指导下，以为民服务为宗旨，按照法定的权限和程序为公民、法人或其他组织提供便捷高效的公共服务，并承担相应责任。应该说，在当前社会下，一个真正能为公民提供高效便捷的公共服务的政府首先应当是一个守法的政府。服务型政府的建设离不开政府依法行政，必须以依法行政为前提，加强服务型政府建设又推动着依法行政工作的深入开展，我们应当建立依

法行政的服务型政府。

当前,我国经济社会发展进入新阶段,社会结构和利益格局深刻调整,部分地区和一些领域社会矛盾增加,突发群体性事件时有发生,如何依法应对各种突发公共事件,关系到人民群众切身利益,关系到政府形象。自古以来,政府就有维护公共秩序、应对突发公共事件、保障公共安全的天职。为了有效地解决突发公共事件应急管理这个棘手难题,当代各国政府都不约而同地通过应急立法建立起突发公共事件应急管理体系,时刻准备着应对危机。2007年年底,作为应急管理基本法的《突发事件应对法》颁布施行,标志着我国的应急法制体系框架基本建立,实现了应急管理体制、机制的法治化。

为了更好地服务政治、经济、文化与社会建设,深入推进依法行政工作,弘扬社会主义法治精神,树立社会主义法治理念,加强对党政领导干部和公务人员的法制宣传教育,我们根据依法行政工作面临的新形势、新任务、新要求,编写了本套丛书,“依法行政·新视野”这套丛书包括《依法行政与法治思维》、《依法行政与行政问责》、《依法行政与服务型政府建设》、《依法行政与社会管理创新》、《依法行政与突发事件应对》等,认真总结和吸收了我国依法行政近年来的研究成果,结合最新行政法治的发展,阐述我国目前推进依法行政的重点领域和主要内容,并以案说法,把法律条文和社会服务管理工作中鲜活的案例相结合,丛书贯穿了一条基本的理论主线,这就是坚持依法行政规律与中国国情的创造性结合,探索我国依法行政的道路和方法。该丛书以深入浅出的方式和浅显易懂的语言介绍当代中国在社会管理、公共服务等领域依法行政的基本原理和基本知识,生动活泼,具有较强的针对性、系统性、务实性和可操作性,便于广大领导干部和公务人员学习和理解。

前 言

责任政府简单地讲就是负责任的政府，是对政府模式的一种理念和制度上的定位，也是当今世界各国政府改革与发展的基本方向和共同追求。作为一种政府理念和政府模式，责任政府最早起源于英国，即内阁要对议会负责，进而对选民负责的行政理念和制度安排。责任政府作为现代民主政治的产物，已经成为现代政府治理的普遍理念，它意味着政府及其工作人员对于其承担的任务必须履行一定的职能和义务，并对其行为负责，没有履行或者不适当履行其应当履行的职能和义务，就是失职，必须为由此而引起的不利后果承担相应的责任，接受问责。可以说，一个政府只有充分保障社会公共利益，积极回应社会公众的要求并采取有效措施加以实现，即真正履行其职责时才是合乎理性的，否则就不是负责任的政府。

“责任政府”在我国并非新生事物。作为一种行政理念，“为人民服务”、“对人民负责”是责任政府的核心理念。自新中国成立之日起就将其确定为人民政府的根本宗旨。伴随着社会主义市场经济的发展，在行政现代化中，也逐步引入责任政府的概念。近年来，在我国行政管理体制改革的进程中，建设责任政府的理念已经得到了中央政府和地方各级政府的广泛认同，国家领导人在重要场合多次表明了建立一个负责任的政府的决心。责任政府在我国行政环境中是指一种负责任的行政体系，它以全心全意为人民服务为宗旨，政府的措施及政府官员的一切行为必须以人民利益为最高标准，政府行为必须对人民负责；当政府行为出现重大过失时，必须承担相应的政治、法律和道义上的责任。正如2013年1月22日习近平总书记在中国共产党的第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上发表重要讲话时强调的，为政清廉才能取信于民，秉公用权才能赢得人心。

行政问责是责任政府发展的产物。建设责任政府是人类文明的共同追求，而行政问责制是建设责任政府的必要条件。行政问责制起源于现代的西方，是伴随现代政党制度和议会制度而产生和发展的，它的基础是现代政党制和议会制，并且成为宪政制度的一个组成部分。

西方世界的先哲们，早在古希腊雅典时期和古罗马共和国时期，就已经在实践中探索如何防止权力的滥用。到了近代，洛克、休谟、孟德斯鸠、卢梭等思想家进一步从理论上阐释了问责思想，并在启蒙运动及资产阶级革命以后，发展出一套完善的理论和运行制度。问责制在现代西方发达国家已经是一种屡见不鲜的用于制约政府行为的手段，在我国香港也推行得比较顺利。

行政问责制是对行政机关及其工作人员责任追究的一种制度。具体来说，是指对行政机关工作人员，特别是领导干部，由于故意或者过失，不履行或者不正确履行法定职责，影响行政秩序和行政效率，贻误行政工作，或者损害公民的合法权益，造成不良影响和后果的行为，进行监督和责任追究的制度。行政问责的根本目的在于回应民意，向人民负责。

推行行政问责制既是我国深化行政管理体制改革的重要内容，也是建设责任政府的必然要求。深化行政管理体制改革的重要目标是建设人民满意的政府，这样的政府必然是责任政府、法治政府、服务政府、廉洁政府、效能政府。责任政府既是现代民主政治的基本理念，又是一种对政府公共管理进行民主控制的制度安排。作为民主政治的一种基本价值理念，政府必须回应社会 and 民众的要求并加以满足，必须切实履行职责，承担政治责任、行政责任、法律责任和道德责任。作为一种制度安排，必须建立健全政府的责任控制机制，强化对行政权力的制约和监督，防止滥用权力，严格按照国务院总理李克强 2013 年 3 月 20 日在北京主持召开新一届国务院第一次全体会议时所强调的，各项工作都要依法行政，努力建设廉洁政府、法治政府。

我国行政问责实践可以追溯到 1979 年“渤海 2 号”钻井船翻沉事故。1980 年 8 月 25 日，国务院作出了对“渤海 2 号”钻井船翻沉事故的处理

决定，解除石油部部长宋振明的职务，并给予主管石油工业的国务院副总理康世恩记大过处分。这是一起追究安全事故责任的个案，当时还没有形成一种制度。2002年7月1日，香港特别行政区行政长官董建华宣布在香港推行“高官问责制”。此后，大陆各地也相继推行这一制度。

2003年中央为应对“非典”危机，免去了张文康卫生部部长职务、孟学农北京市市长职务，被认为“开了中国问责制的先河”。随后，在全国掀起了一场“问责风暴”，上千名各级政府官员，因隐瞒疫情或防治不力而被查处。这是新中国历史上首次在突发事件中，短时间内就同一问题连续地、大范围地追究官员责任，其不仅成为我国战胜“非典”危机的转折点，也标志着我国行政问责制的全面推行。

同年海军361号潜艇沉没事件中对海军司令员、政治委员等人进行问责。这些举措标志着“问责制”初露端倪。但严格来说，这还只是“紧急状况”下的一种“紧急处置”。2004年，我国先后处理了“重庆开县井喷”案、“北京密云灯会人员伤亡”案、“吉林东百商厦特大火灾”案、“江苏铁本”案、“安徽阜阳劣质奶粉”案和“湖南嘉禾违法拆迁”案的有关人员。2005年，又有更多的官员因工作失职等原因被追究责任。2008年1月，云南刮起“问责风暴”，在全省范围内实行领导干部问责制。近几年来，各地“问责风暴”频频掀起。

与此同时，从中央到地方政府都开始积极推进行政问责的制度化。诸多地方问责法规规章和规范性文件使行政问责从具体的技术操作层面上升到了理性的制度层面，为责任政府的建立提供了制度性的保障。2003年7月，国内首个政府行政问责办法——《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》出台，之后，重庆、成都、青岛、深圳等地方政府也以制度的形式先后出台并全面启动了行政问责制。2004年4月，中共中央批准实施的《党政领导干部辞职暂行规定》，更是详细列举了9种应该引咎辞职的情形，为问责制度化提供了依据。2004年7月1日，国内首个省级行政首长问责办法——《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》正式实施。2005年2月，《浙江省影响机关工作效能行为责任追究办法（试行）》出台，将

“效能革命”制度化。此外，深圳、河北、广西和甘肃等地都出台行政问责相关规定，使我国行政问责的制度建设大大地向前推进了一步。问责制作为一个概念开始正式出现在我国的政治与学术活动之中，一些学者甚至欣喜地撰文，认为问责制度可望继党内民主和村民选举后，成为我国政治体制改革的最新看点。

党的十五大报告指出：“一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议考核制。”党的十六大报告提出，实行党政领导干部职务任期制、辞职制和用人失察责任追究制。实行决策的论证制和责任制，防止决策的随意性。党的十八大报告更是明确提出，建立健全决策问责和纠错制度，完善问责制度。

党的十六大以来我国开展行政问责的情况，有四方面的特点：一是行政问责从中央到地方陆续展开，追究了在重大安全事故、环境污染等方面失职渎职或负有重要责任的行政官员；二是地方政府相继出台了行政问责的办法和规定，一些地方政府将行政问责制度化并且纳入法制化的轨道；三是在总结自己经验的同时，注意借鉴国外行政问责的经验和做法，做到立足国情，为我所用；四是推行行政问责制处于试点阶段，各地发展不平衡。

《中华人民共和国经济社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《“十二五”规划》）在第46章推行行政体制改革中指出：“推行行政问责制，明确问责范围，规范问责程序，健全责任追究制度和纠错改正机制，提高政府执行力和公信力。”温家宝同志在2010年8月27日的全国依法行政工作会议上指出：“要严格行政问责。任何形式的监督，只有与责任追究结合起来，才能取得实效。近年来我们加大了行政问责方面的工作力度，但有些重大责任事故仍然没有及时处理，有的甚至不了了之。2009年7月中央在总结近年来问责实践基础上，制定了《关于实行党政领导干部问责暂行规定》。有了制度就要严格按制度办事并长期坚持，不使行政问责因人、因时、因地而变化。对有令不行、有禁不止、行政不作为、失职渎职、违法行政等行为，导致一个地区、一个部门发生重大责任事故或严

重违法行政案件的，要严肃追究有关领导直至行政首长的责任，督促和约束政府机关和工作人员依法行使职权、履行职责。同时要研究行政问责立法相关问题，推进这项工作法制化。”2013年1月22日，习近平总书记在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上发表重要讲话时再次重申，中央纪委、监察部和各级纪检监察机关要加大检查监督力度，执好纪、问好责、把好关。要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，善始善终、善做善成，防止虎头蛇尾，让全党全体人民来监督，让人民群众不断看到实实在在的成效和变化。

虽然行政问责制在我国诞生时具有强烈的紧迫性、功利性、工具性和自发性，但随着世界各国行政体制改革浪潮的推进，行政问责制还是显示出很强的制度可塑性与旺盛的生命力，《“十二五”规划》和十八大报告也明确了行政问责制未来的发展方向，对行政问责制的健全和完善提出了具体的要求，从问责目的宗旨、问责范围、问责程序、责任追究以及纠错改正机制着手，坚持《“十二五”规划》和十八大报告对行政问责建设的科学指导，深入细致地切实加强问责制度建设，在此基础上提高领导干部责任意识，对于推进行政体制改革，建设责任政府具有重要的理论意义和现实意义。

2013年3月20日，国务院总理李克强在北京主持召开新一届国务院第一次全体会议时要求，要在谋大局当中抓重点，抓住矛盾最集中、群众最关心的事情，力争一年解决几个关键问题，积跬步至千里，让人民群众心中有希望。笔者认为，加大行政问责制度建设，努力建设对人民负责的高效、廉洁的责任政府，就是当前我们能够做到，并且能够做好的几件实事之一。

目 录

Contents

第一章 学习法治与责任理论 提高建设责任政府的能力 / 1

- 一、依法行政基本理论 / 1
- 二、依法行政与责任政府 / 19
- 三、责任政府的理论基础 / 25
- 四、我国政府责任缺失的表现及原因 / 26
- 五、实现责任政府的意义 / 30
- 六、实现责任政府的对策 / 34

第二章 增强责任意识 奠定依法行政的思想基础 / 42

- 一、责任意识 / 43
- 二、领导干部缺乏责任意识的表现 / 46
- 三、影响领导干部责任意识形成的因素 / 48
- 四、加强干部责任意识建设的主要途径 / 50
- 五、完善自身责任意识 树立正确执政观念 / 54

第三章 理解行政问责制度框架 奠定依法行政的理论基础 / 62

- 一、行政问责制的理论渊源 / 62
- 二、行政问责制的制度渊源 / 66
- 三、行政问责制内涵 / 71
- 四、行政问责体系 / 81
- 五、行政问责制的运行 / 93
- 六、推行行政问责制的意义 / 101

第四章 了解行政问责发展历程 奠定依法行政的实践基础 / 116

- 一、我国行政问责制的历史演进及趋势 / 117
- 二、我国推行行政问责制过程中存在的主要问题 / 131

第五章 加强行政问责体制建设 奠定依法行政的制度基础 / 145

- 一、建立行政问责体制的理论基础 / 145
- 二、国外相关立法经验 / 152
- 三、制定《行政问责法》 / 155
- 四、建立和完善《行政问责法》相配套的法律制度 / 166

第六章 学习党政领导干部问责制度 强化自身责任理念 / 183

- 一、党政领导干部问责的内涵 / 183
- 二、党政领导干部问责的程序 / 188
- 三、问责后续事项 / 193

后记 / 196