

行政官员问责的 法治化研究

曹 璠◎著

Research on Accountability by Law of Administrative Officials

中国法制出版社

行政官员问责的 法治化研究

曹 鑒◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

行政官员问责的法治化研究/曹鑒著. —北京:
中国法制出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2785 - 2

I. ①行… II. ①曹… 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 (2011) 第 063370 号

责任编辑 伍海亮

封面设计 杨泽江

行政官员问责的法治化研究

XINGZHENG GUANYUAN WENZE DE FAZHUIHUA YANJIU

著者/曹鑒

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2011 年 7 月第 1 版

印张/16.25 字数/200 千

2011 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2785 - 2

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

定价: 48.00 元

传真: 66031119

编辑部电话: 66054911

邮购部电话: 66033288

前言

本书以行政官员问责为研究对象，试图探究问责法治化的现实基础和理论依据，并在建构与解构问责基本理论的基础上，提出推进中国特色行政官员问责法治化的具体路径，以真正实现问责在建构与法治政府目标相契合的责任政府过程中的价值与功能。本书总结了问责机制引入我国大陆地区的时代背景，归纳出别具中国特色的问责发展规律，分别从现实需要和理论支持层面论证了问责法治化在我国施行的正当性与必要性，并对别具本土特色的问责内涵进行了澄清和阐释，以及对问责法治化过程中所必须解决的理论问题进行了全方位的解析，进而提出如何实现从问责法制到问责法治的具体路径，亦即关注统一问责法的制定、实施与保障问题。

本书题为“行政官员问责的法治化研究”，正文部分共分五章，主要内容为：

第一章“行政官员问责的探源与解析”。该部分首先总结了问责机制在我国兴起必然性的背景因素，并以“问责个案”以及“问责规定”作为重要突破口，分别从我国问责的发展轨迹、实践特点以及实践困境三个方面总结出我国别具本土特色的发展规律，这恰恰是从现实需要层面论证问责法治化在我国施行的必要性以及必然性的发展趋势。而无论是问责基本理论的建构，还是问责法治化的路径选择，毫无疑问正契合了行政法学科的研究旨趣，即本书对问责这一政治意蕴较强的现实问题的法学思考，正是着眼于行政法视角的特殊性，希冀通过对中国特色现实背景的实证分析，为

2 行政官员问责的法治化研究

问责在我国良性发展的根本出路作出高度概括和深度论证。

第二章“行政官员问责法治化的正当性”。基础概念的澄清是学术研究的逻辑起点，而目前对问责基本内涵的认识却依旧没有统一，本章首先对我国现实语境中“行政官员问责”的内涵进行了澄清和论证，即问责语境中的责任属性应当突出强调行政官员的领导责任（政治责任和道德责任的有机结合）。事实上，关于问责机制能否法治化，仍然备受争议。基于此，本章专门从法理层面对问责法治化在我国施行的正当性进行了论证，并对问责法治化所蕴含的理性与正义的要义进行了阐释，这其实也是通过对法治优越性的阐释来反证法治化的必要性和可行性。

第三章和第四章是关于问责基本理论的建构与解构，是本书的核心部分。其中第三章“行政官员问责的基本原则”，专门对问责基本理论中最为核心和关键的基本原则体系进行了论证和说明，第四章“行政官员问责中的理论问题”，则是在第三章提出的问责基本原则的指导和支撑下，分别对问责的归责原则和构成要件以及问责的主体、范围、程序、方式及其适用共六大方面的理论问题进行了探讨，充分体现出行政法视角对于问责机制研究的独特意义和价值。

第五章“我国行政官员问责法治化的路径选择”。问责的法治化是确保我国问责机制得以良性发展的根本出路。在问责基本理论的指导下，本章解决了别具中国特色的问责法治化的路径选择问题，从关注统一问责法制定的目标模式、立法架构和主要内容，再到从问责的法制上升到法治亦即关注统一问责法的实施与保障问题，这既是本书有关问责基本理论研究的成果转化，更是对中国特色问责发展路径的美好期待。

目 录

Contents

导 言	1
一、选题的原因和必要性	1
二、写作思路与突破	4
三、研究方法	6
第一章 行政官员问责的探源与解析	9
第一节 行政官员问责兴起的时代背景	10
一、法治政府与责任政府之间的互动与推进	10
二、治道变革：问责兴起的时代主题	13
三、中国执政理念的重要发展	14
四、行政官员问责：实现责任政府的核心机制与必然 选择	16
第二节 我国行政官员问责的发展规律	18
一、我国行政官员问责的发展轨迹	18
二、我国行政官员问责的实践特点	24
三、我国行政官员问责的实践困境	30
第三节 行政官员问责中的行政法课题	35
一、现有研究成果评析	36
二、问责对法治的呼唤	38
三、行政官员问责中的行政法课题	40

第二章 行政官员问责法治化的正当性	42
第一节 基础概念的还原与澄清	42
一、从关键词的基本涵义说起	43
二、行政官员问责的基本内涵	48
三、应然视角下行政官员问责之责任体系	51
四、中国现实语境中“行政官员问责”之界定	63
第二节 行政官员问责法治化的理论基础	70
一、行政官员问责：实现责任行政的根本路径	71
二、法治的优越性：问责的必然选择	73
三、小结：法治化——我国行政官员问责的根本出路	76
第三节 理性与正义：问责法治化的要义	77
一、问责法治化的根本意旨：实现理性	79
二、问责法治化的终极目标：确保正义	81
三、小结：理性与正义的融合	84
第三章 行政官员问责的基本原则	86
第一节 行政官员问责基本原则的一般理论	87
一、关于问责基本原则之界定	87
二、问责基本原则的确立标准	88
第二节 行政官员问责基本原则之重构	90
一、权责一致原则	90
二、依法问责原则	92
三、比例原则	93
四、问责平等原则	94
五、正当程序原则	95
六、惩教结合原则	98

第四章 行政官员问责中的理论问题	99
第一节 行政官员问责的归责原则	99
一、对各种归责原则之澄清与审视	100
二、行政官员问责归责原则之确定	110
第二节 行政官员领导责任的构成要件	113
一、责任主体	113
二、过错	117
三、损害结果	120
四、因果关系	123
第三节 行政官员问责的主体	126
一、问责发起(申请)主体	127
二、问责决定主体	135
三、小结	138
第四节 行政官员问责的范围	139
一、问责范围所应具备的“品格”	140
二、对“问责范围”立法模式的探索	144
第五节 行政官员问责的程序	147
一、启动程序	148
二、调查程序	149
三、问责决定程序	152
四、申诉程序	153
五、小结	155
第六节 行政官员问责的方式及其适用	156
一、行政官员问责的方式	156
二、被问责官员的复出问题	168
三、问责的适用	171

第五章 我国行政官员问责法治化的路径选择	173
第一节 从法制到法治：统一问责法的制定与实施	173
一、《行政官员问责法》的制定：目标模式、立法架构与主要内容	174
二、影响《行政官员问责法》实施的难点问题	180
第二节 法治化的保障：配套机制的补充与完善	184
一、明晰化的权责划分机制	184
二、实现信息公开与政务透明	187
三、重塑官员问责文化，增强官员的伦理道德意识	188
四、培育成熟发达的公民社会	189
结 语	192
参 考 文 献	195
附录 1：重大问责事件一览表	213
附录 2：中央问责规定梳理表	222
附录 3：地方专门性问责制度目录表	226
附录 4：地方问责立法典型文本比较	231
附录 5：《香港问责制主要官员守则》	238
后 记	250

导 言

一、选题的原因和必要性

我国正处于前所未有的社会转型期，法治政府建设也已经进入攻坚阶段，在如此宏壮的背景之下，肇端于 2003 年非典之中的问责风暴得以迅速地在中国政坛席卷开来，在 2008 年更是达到一种极致，多起高官问责事件接踵而至，不停地触动公众的神经。催生于非典之中的问责机制，其运行逻辑本在于作为一种政治性的应急举措，但对于中国人民战胜非典的决定性意义，令这种由政府主导的执政理念的转变正契合了民主宪政语境中民众对政府治理能力与时俱进的期待和渴望，问责已经成为当下中国执政者和执法者必须面对的政治枷锁，也彻底改变了中国五千年流传下来的“为官能上不能下”的发展轨迹。

问责正式进入中国公众视野乃是源自香港政府于 2002 年 7 月 1 日正式推行的以“主要官员问责制”（The Principal Officials Accountability System）（又被称为高官问责制）为契机的政治体制改革，随后于 2003 年爆发的非典疫情对我国政府形成的深层次拷问成为触发问责正式发展成为我国为官政治逻辑的导火索事件。可以说，当普通民众甚至还未来得及细细品读问责的固有内涵，问责就以一种约定俗成的姿态发挥了其整肃吏治、以儆效尤的功能。

虽然学术研究对于现实问题的回应总是显现出一定的被动性和滞后性，但非典过后，中国学术界对于问责的反思和探索就如井喷般而

变得“一发不可收拾”，包括管理学、行政学、政治学、法学乃至社会学等不同学科均针对各自研究视域的独特性对问责展开了广泛而深入的研究，可以说，问责已经成为当下学术研究最炙手可热的关键词，其势头直追百年前的宪政风潮。纵然学术界对于行政问责的研究已经达到了前所未有的热度，学术论文乃至学术专著频频问世，可谓汗牛充栋，但貌似丰硕的成果并不意味着已经探寻到解决我国官员问责固有难题的根本出路。相反，现有研究成果不仅在研究内容上表现出较高的重复率，原本不同学科研究视角的差异性也在问责问题的研究上表现出了一定的趋同性。问责研究缺乏创造性和理论突破，已然远非满足问责实践对于理论的期盼，问责理论已经严重滞后于中国的问责实践。

鉴于此，本书以“问责”作为研究主题，虽然目前有关问责的学术论文可谓多彩多姿，五花八门，仅是论文标题选取方面的巨大差异就足以令人眼花缭乱^①，但在我国这样一个深受官本位思想影响的社会里，“领导责任的缺失是较为普遍的现象，政治生活中的重大失责现象频频发生，但对相关领导的责任往往没有进行严格的追究”^②。基于此，将执掌领导权的政府官员完全纳入问责的视野之下，毋庸置疑应当成为我国问责实践中最亟待解决的现实难题，这其实也是我国问责实践发展轨迹中最为显著的标志性特征，故本书将问责的对象限定

① 从中国期刊网上的“中国优秀硕士学位论文全文数据库”中搜索的结果就可见一斑：以“问责”作为标题关键词的论文题目可谓是五花八门：大多研究生将“问责制”作为标题关键词，但却在“问责制”之前冠以不同的对象名称，比如“行政官员”、“官员”、“行政领导”、“行政首长”、“高官”、“地方政府高级公务员”、“党政领导干部”、“政府”、“地方政府”等等，也有的将研究主题定为“问责机制”、“问责的法制化”、“问责的法治化”等等，也有的专门研究“问责的范围”、“问责的程序”问题，或是直接将“引咎辞职”作为研究的关键词等等。

② 陈国权等：《责任政府：从权力本位到责任本位》，浙江大学出版社2009年版，第12页。

为享有领导权力的政府官员，并将其表述为行政官员^①，正如著名学者张贤明教授所言：“锁定高官，是因为问责的本意是针对高级官员即领导干部，而不是一般工作人员，一般工作人员的责任往往是由高官来问责的，锁定了高官，就抓住了责任体系中最关键的环节，正所谓‘纲举目张’；锁定了行政高官，是因为行政权力在国家政治生活中具有主动性和扩张性，正如依法治国的关键是依法行政一样，责任政治的关键也必须将问责对象锁定为行政部门的高官”^②。尽管问责是一个需要跨学科研究的课题，但尽快实现从官员风暴式问责到常态下的制度问责转变早已成为突破学科视域的学界共识，尤其当法律之治已经毋庸置疑地成为现代政治国家主导治理模式时，政治话语下的行政官员问责制天然就具备了法治化的研究根基，将问责机制中最核心的策略和方法上升为法律并给予良好的实施，这才是我国问责机制得以良性发展的归宿。因此，本书对于行政官员问责的研究，旨在从法学，尤其是行政法学的独特视角，通过宪政层面对行政官员问责理论基础以及现实发展历程解说基础上，深入研究官员问责的基本原理，为实现系属于实质法治范畴的官员问责的法治化提供理论支撑和指导，同时，在借鉴香港高官问责制以及西方发达国家政府官员问责制成功经验的基础上，提出推进中国特色行政问责法治化的具体路径，以真正实现行政问责在建构与法治政府目标相契合的责任政府目标的价值与功能。此即本书的写作贡献，当然，这只是笔者的“一厢情愿”，毕竟理想与现实总是不能并驾齐驱，这早已成为不容回避的客

① 由于我国的公共管理是由执政党管理与国家管理共同组成的二元体制，执掌权力的领导干部，除了政府官员之外，还包括党的领导干部，如何对党的领导干部进行问责也是问责实践中应当重点解决的难题之一，而本书如将党的领导干部也纳入研究的视阈，显然已经完全超出法学视角可以胜任的“领地”。同时，根据我国公务员法的规定，党的领导干部依法也属于公务员范畴，从这个角度来说，行政官员问责的基本理论对党的领导干部也同样可以适用。当然，党的领导干部和政府官员毕竟具有本质上的不同，在责任认定的具体规则方面肯定会有一些区别之处，区别部分笔者将在正文具体论证时提及。

② 张贤明：“官员问责的政治逻辑、制度建构与路径选择”，《学习和探索》2005年第2期。

观真理。但不管怎样，冷静思考，敢于直击难题，做出自己的学术贡献，乃是本书的写作目标。

二、写作思路与突破

中国问责实践先行于问责的理论研究，这是我国别具本土特色发展轨迹的重要特征，那么将“问题意识”作为贯穿于本书研究的主线注定是能够将问责从当前现实困境和理论桎梏中解脱出来独一无二的选择，同时这也是构建真正能够服务于现实需要的问责基本理论的关键。因此，区别于传统学术论文的研究思路，本书开篇（第一章）并未直接关注于澄清与问责有关的基础概念，既然问责一经引入我国大陆地区就迅速以一种“约定俗成”的姿态出现在公众面前，那么直接致力于总结并归纳当前问责实践的轨迹特征和发展规律，在此基础上探究当前问责所存在的制度弊病以及实践困境，并着眼于法学视角的特殊性挖掘出问责实践中亟待解决的理论难题，无疑会对问责基本理论的构建发挥“对症下药式”的基础性意义。与第一章主要从现实需要层面阐释行政官员问责法治化的必要性和可行性不同，第二章主要从法理层面论证我国行政官员问责法治化的正当性问题，并对中国特色行政官员问责法治化的要义进行了深入阐释。第三章和第四章是本书的核心部分，也是研究的难点所在，建构与解构行政官员问责的基本理论乃是本课题学术贡献的主要体现，无论是第三章对问责的基本原则、第四章有关问责的归责原则和构成要件以及问责的主体、范围、程序、方式及其适用方面的论证，都充分体现了行政法视角对于问责机制研究的独特意义和价值。最后一章旨在探究极具中国特色问责法治化的路径选择问题，从关注统一问责法制定的目标模式、立法架构和主要内容，再到从问责的法制化上升到法治化亦即关注统一问责法的实施与保障问题，是对中国问责得以良性健康发展根本出路的高度概括和深度论证。结语部分则是对问责机制在我国发展的理论与现实期待，借助于问责实现法治政府与责任政府的完美契合，这无疑

应当成为我国理论界和实务界共同的企盼。

本书是对中国当前最亟待解决的现实问题的适时回应，当然以问责作为关键词的理论研究也早已成为突破学科视阈的难点问题。因此，与传统的研究议题不同，本书在写作过程中必须攻克以下三个方面的难点问题：

1. 对问责内涵的界定。虽然学界有关问责的研究成果可谓“蔚为大观”，但对基础概念的界定仍旧处于“混乱不堪”的初级状态，尤其是对问责语境中“责任体系”范畴认识，学者们莫衷一是，分歧很大，因此，如何选定科学的研究路径，从我国本土环境的需要出发，挖掘出问责的真正涵义，必然构成本书的研究基础和前提。

2. 问责法治化的研究本身就是一个备受争议的理论问题。故需要首先解决选题方面的正当性问题，通过实证分析和理论分析的方法充分论证法治化对问责的重要意义，无疑成为本书回应质疑最好的“法宝”。

3. 如何突出法学视角的独特性，尤其是行政法视角研究的特殊意义。当然这也是对本书研究框架和思路的基本考验。既然本书立足于对问责这一政治意蕴较强的现实问题进行法学思考，那么着眼于行政法视角的特殊性展开具体阐释和论证无疑也是应有之义，难点就在于如何在已有的“卷帙浩繁”的包括管理学、行政学、政治学等其他学科的现有研究成果基础上，独辟蹊径，抓住法学的疆域，只在法学、尤其是行政法学能够胜任的研究范围内展开研究，其实这也是评价本书是否具有学术贡献的关键。

鉴于此，笔者认为，与现有研究成果相比较，本书的创新点主要体现在以下四个方面：

1. 对中国特色问责发展规律的归纳和总结。本书通过实证分析方法挖掘出中国特色问责发展轨迹的时代特征和规律，特别是对中国当前现有制度弊病、实践困境和理论桎梏的归纳和总结，这种立足于解决中国现实问题的研究路径无疑将会更加有助于探究到确保问责在我

国得以良性发展的根本出路。

2. 针对中国的现实需要全面建构问责的基本理论,乃是本课题理论价值的集中体现,也是本书选取从行政法学视角进行研究的正当性和必要性的充分体现。因此,本书第三章和第四章对中国特色问责理论的建构和解构部分构成本书最核心的学术贡献所在。

3. 对最亟待解决的现实问题的回应。引咎辞职的泛化使用以及被问责官员“带病”复出问题,已经发展成为当前问责实践中最亟待解决的理论难题,本书专门对上述两个问题的深入讨论应当成为最值得关注的亮点所在。

4. 本书最后一个部分对中国特色问责法治化具体路径的探析,特别是文中有关统一问责法的制定以及问责机制从问责法制上升到问责法治层面的论证和阐释,是现有相关著作和论文中均未提及的内容,也是本书对有关问责基本理论研究的成果转化,更是对中国特色问责发展实践路径的理想期待。

三、研究方法

采用恰到好处的研究方法对于学术研究的重要性不言而喻,正如拉伦茨所言:“方法上的提示提供方向上的协助,可以审查思考过程中是否遗漏重要的观点,可以强制解释者说明解释过程”^①。为了确保本书预期的理论价值和现实意义实至名归,笔者在写作过程中注重综合运用多种研究方法,力争做到既有实证基础又不乏理论深度,理论探讨能够紧密结合实践需要,理论研究又能够有效指导实践发展。具体包括以下四种方法:

1. 实证分析方法

我国问责理论严重滞后于问责实践发展。本书通过采用实证分析方法,通过对贯穿于我国问责实践中的两根主线“问责事件”和“问

^① [德] 卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2005年版,第122页。

责规定”的系统梳理，归纳并总结出我国问责发展的基本规律，显然这是做好理论研究的基础和前提。

2. 文献分析方法

问责已然发展成为突破学科视域的理论界最炙手可热的研究议题，故通过文献分析方法对现有研究著作和论文进行全方位梳理和归纳，取其精华、除去“糟粕”，显然这是学术研究取得实质性进展和突破的必经路径。而本书的研究正是借助于文献分析方法，在借鉴现有研究成果基础上所作的吸收、修正和发展。

3. 分析法学方法

法治化是我国问责机制得以良性发展的根本出路。行政官员问责的法治化不仅有着鲜活的现实基础，其蕴含深刻的理论基础也充分证明了法治化努力的逻辑必然性。正如有学者所言，“法学研究应当通过概念的分析与建构形成规则，通过极高的逻辑性系统形成超越具体问题的形式合理性，这种以逻辑分析和语义分析为基础而精密的法律分析方法，显然有助于将纷繁芜杂的社会现实概括至一个严谨的法律概念系统之中，这是法学家和立法者的天职，也是法治的要求”。^①因此，为突出法学研究的特殊意义和价值，本书将采用分析法学的的基本方法，包括从“应然”的角度对问责法治化的理论基础和法治化要义的论证和阐释，对包括问责的基本原则、归责原则、构成要件等问责基本理论的建构和解构，显然极具科学性和正当性。

4. 比较研究方法

比较研究方法是我国行政法学最为重要的研究方法。正所谓“他山之石，可以攻玉”，通过比较不同国家、不同政治体制架构下的制度设计，挖掘出事物发展的一般规律，并在充分借鉴并吸收其他国家业已形成的经验和教训基础上，结合我国本土化环境的现实需要，建构并完善中国特色的基本理论，显然这是达致事半功倍效果的最佳路

^① 朱新力主编：《行政法律责任研究》，法律出版社2004年版，第6页。

径，其实这也正是我国行政法学之所以在短短三十年间实现从夹缝里生长到蓬勃发展的根本原因。而我国大陆地区正式出现并使用“问责”一词，乃是源自于我国香港特别行政区于2002年推行的高官问责制，事实上，西方国家并不存在能与我国本土所需的问责之内涵完全吻合的机制，但是西方国家中有关对权力以及权力监督和制约的制度设计却蕴含了问责的基本理念和价值，虽然我们无法在西方国家找到完全对应的制度模型，但是西方国家在历经一百多年历史所形成的相对比较成熟的、对行政权力进行制约和监督以及对政府官员滥用权力和违法乱纪行为的预防和惩处机制正与我国的问责机制有着异曲同工之妙，虽然名称表述不同，但却都折射出民主宪政语境中民众对政府治理能力与时俱进的期待和渴望。可见，“问责”一词虽然正式缘起于香港政府推行的高官问责制，追本溯源，确是发端并成长于西方发达国家民主宪政的土壤之中。因此，本书采用比较研究方法，旨在借鉴并吸收西方发达国家业已形成的成功经验，无疑这是得以探索到符合我国国情所需的发展路径的重要捷径。