

责任政府

与

干部责任意识提升

ZEREN ZHENGFU
YU GANBU ZEREN YISHI TISHENG

——责任政府是建设服务型政府的根本要求

——行政问责制是全面推进依法行政的关键

人民东方出版传媒
东方出版社



干部责任意识提升

ZEREN ZHENGFU
YU GANBU ZEREN YISHI TISHENG

傅思明 王磊 李文鹏◎主编

图书在版编目 (CIP) 数据

责任政府与干部责任意识提升 / 傅思明, 王磊, 李文鹏主编. —北京: 东方出版社, 2013

ISBN 978 -7 -5060 -6127 -8

I. ①责… II. ①傅…②王…③李… III. ①国家行政机关 - 责任制 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 046565 号

责任政府与干部责任意识提升

ZEREN ZHENGFU YU GANBU ZEREN YISHI TISHENG

傅思明 王磊 李文鹏 主编

责任编辑: 鲁艳芳

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 192 号

邮政编码: 100010

印 刷: 北京佳顺印务有限公司

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978 -7 -5060 -6127 -8

定 价: 35.00 元

发行电话: (010) 65210059 65210060 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场
如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012

责任政府，简单地说就是负责任的政府，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”在我国并非一个新生事物。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，新中国自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，也逐步引入了责任政府的

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。

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。

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，解除时任石油部部长宋振明的职务，并给予主管石油工业的原国务院副总理康世恩记大过处分。这是一个追究安全事故责任的个案，在当时还没有形成一种制度。2002年7月1日，时任香港特别行政区行政长官的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。问责制大规模实施始于2003年，包括原卫生部部长张文康、原北京市市长孟学农在内，全国有近千名官员因防治“非典”“工作不力”被罢官去职。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。2008年7月底，全省先后问责各级领导干部507人，其中厅局级干部13人、县处级干部163人、科级干部274人、一般干部57人。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了行政问责的相关规定，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。

党的十六大以来我国开展行政问责的情况，有四个方面的特点：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的基础上，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的相关问题，推进这项工作法制化。”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，健全问责制度。

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》和党的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》和党的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的责任意识，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。

第一章 了解责任政府与行政问责

明晰自身责任来源 001

一、什么是责任政府 001

二、什么是行政问责 012

第二章 理解行政问责现实意义

树立正确责任理念 023

一、行政问责制体现了我国宪法的人民主权本质 023

二、行政问责制符合我国传统的“民本”思想 026

三、行政问责制是依法行政的必然要求 029

四、行政问责制是建设责任政府与高效政府 的重要环节 037

五、行政问责制是促进干部责任意识提升的必要保障 ... 043

第三章 了解我国行政问责制建立过程

提高对问责制的认识 051

一、行政问责的理论萌芽 052

二、行政问责制个案实践 058

三、建立行政问责的制度渊源	065
第四章 了解行政问责体系	
为践行问责制奠定基础	071
一、什么是行政问责体系	071
二、行政问责制度的定位	087
三、行政问责的制度辨析	091
第五章 正确看待行政问责制	
在实践中完善问责制度	095
一、行政问责制的缺陷	095
二、行政问责制的完善	108
第六章 学习党政领导干部问责制度	
强化自身责任理念	123
一、什么是党政领导干部问责	123
二、党政领导干部问责的程序	131
三、问责后续事项	138
第七章 加强责任预防 重在责任意识培养	143
一、什么是责任意识	145
二、领导干部缺乏责任意识的表现	148
三、影响领导干部责任意识形成的主要因素	152
四、加强干部责任意识建设的主要途径	156

第八章 培养自身责任意识 树立正确执政理念	163
一、领导干部要有勤奋学习的责任意识	163
二、领导干部要有真抓实干的责任意识	166
三、领导干部要有一心为民的责任意识	168
四、领导干部要有廉洁从政的责任意识	170
五、领导干部要有顾全大局的责任意识	172
第九章 行政问责案例解析	175
案例一：2003年“非典”事件	175
案例二：“三鹿”事件	193
案例三：“5·12”汶川地震	201
案例四：东莞爬车窗事件	209
案例五：王家岭矿难问责	213
案例六：温州动车事故	219

了解责任政府与行政问责 明晰自身责任来源

推行行政问责制的目的和实质在于促使行政官员更好地使用公共权力，防止滥用权力或者贻误怠慢等失职行为。每一个政府公职人员都要深刻反思如何真正做到“权为民所用，利为民所谋，情为民所系”。人民是公共权力的实际所有者，政府作为公共权力的实际使用者应当接受权力所有者的监督和质询，应当对手中的权力负责，应当对人民负责。行政问责制是将这种公共责任具体化、规范化，将公共责任的追究制度化、法治化，这样才能使每一位公职人员所承担的公共责任量化为具体指标，责任追究可控、可问、可操作。只有实施行政问责，才能真正建立起“可问责”的责任政府、为民服务的服务型政府。

一、什么是责任政府

作为行政机关的“政府”，因为历史传统、政治文化因素等方面的不同，在世界各国呈现出不同体制。政府根据行政机关与国家元首、立法机关的相互关系来划分，主要有如下几种形式：以英国为代表的责任内阁制政府，又称议会制政府；以美国为代

表的总统制政府；以法国为代表的具有议会制特点的总统制政府；以瑞士为代表的合议制或称委员会制政府；以中国为代表的“议行合一”制政府。^① 尽管因为政府体制的不同，行政机关的职权范围和运行方式呈现出非常复杂的情况，但也体现出一些原则与精神的趋同，其中政府承担因行使公共权力而产生的公共责任就是一条共同的原则。作为“法律和决议”执行机关，政府行政权的行使不同于司法权的行使：司法权实行“不告不理”的原则，具有被动性特征；而行政权的行使则具有主动性和广泛性，行政机关必须连续不间断且主动行使其职权，而不需有人请求。也就是说，政府必须承担起广泛体察社会需求并主动回应的责任。

推行行政问责制既是深化行政管理体制改革的重要内容，也是建设责任政府和服务型政府的必然要求。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，政府必须回应社会和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。责任政府是行政问责制实施的价值追求，它是西方民主政治发展的产物。行政问责逐渐进入制度层面，这是责任政府建设的主要表现。在全球公共行政改革趋势影响之下，强化

^① 王成栋：《政府责任论》，中国政法大学出版社1999年版，第77页。

政府官员的责任，成为世界各国建设责任政府的首要任务。

（一）责任政府的来源

关于责任政府，历来没有一个统一的定义。责任政府是一个横跨政治学、法学、行政学、管理学等学科的综合概念。对责任政府内涵的界定，中外学者有着不同的见解。对其称呼亦不同，如在采取总统制政府体制的美国称有限政府，具体是指政府职权法定，必须在法定的权限范围内活动；在采取内阁制政府体制的英国就直接称“责任政府”，具体是指政府必须正确履行其法定义务，否则要承担相应的责任。



资料链接

【资料一】西方对责任政府的解释

《布莱克法律词典》对“责任政府”的解释是：“这个术语通常用来指这样的政府体制，在这种政府体制里，政府必须对其公共政策和国家行为负责，当议会对其投不信任票或他们提出的重要政策遭到失败，表明其大政方针不能令人满意时，他们必须辞职。”这个定义强调了政府必须对其政治行为的后果负责。责任政府在广义上是指对公众依法提出的各种理性要求，都能够有效地满足或做出回应的政府；在狭义上是指对法律法规规定的职责能够有效执行的政府，如果没有执行或违反，则承担相应的法律和行政责任。

（资料来源：高秦伟，《构建责任政府：现代政府管理的必然

要求》，《济南市社会主义学院学报》2002年第1期)

【资料二】

责任政府作为一种宪政制度安排，其最典型的形式是英国式的责任内阁制，其基本出发点是议会主权，政府向议会负责。行政管理学者斯塔林认为，政府责任的基本价值在于：(1) 回应；(2) 弹性；(3) 能力；(4) 正当程序；(5) 责任；(6) 诚实。1947年，《英国王权诉讼法》颁布实施，明确了中央政府的赔偿责任，标志着英国追究行政主体的责任进入一个更严格的阶段。20世纪60年代，英国恢复古老的“自然正义原则”，从程序上完善了对政府行政责任追究的机制。当代，经过公共行政管理革命的推进，许多西方国家正逐步建立起顾客取向的责任制度。

(资料来源：张成福，《责任政府论》，《新华文摘》2000年第6期)

我国实行人民代表大会的政治制度，在理论上具有责任政府的框架。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中国政府建立责任政府的决心。根据国家治理结构的设计，我国的责任政府概念意味着政府及其行政人员应以全心全意为人民服务、对人民负责为施政宗旨，以宪法和法律为施政准绳，以人民利益为施政依据；公民的权利与义务受政府切实的保障，公民的理性需求得到有效

的回应；政府的失范与违法行为必须承担相应责任；受政府及其行政人员公务行为损害的公民，有权获得补偿或赔偿。对通过选任产生的公务员中的领导成员来说，负责的对象必须是选出他的民意代表，即各级人民代表大会。建立行政问责制在本质上是为了追求宪政目标，这也是推进责任政府的重要步骤。

《全面推进依法行政实施纲要》第一次系统地提出了依法行政的基本要求。行政法学者在这个纲要的基础上，对行政法的原则进行了修改和扩充，将依法行政原则改成了合法行政原则，将行政合理原则改成了合理行政原则，将行政公开原则扩充为程序正当原则。另外，新增三项原则，它们分别是：权责统一原则，高效便民原则，诚实守信原则，一共形成了六大原则。权责统一原则是行政行为合法性的要求之一。它意味着行政活动一旦实施，就要达到它既定的目的和结果，行政活动会产生积极的效果，也可能产生消极的后果、造成一定损害，这时行政机关要承担因为行政活动所引起的相应的法律责任，有权就要能够负责，权和责任要统一。“只要启动了权力，就应预设其责任。”^①事实上，承担责任是政府的第一要义，它意味着政府行使每一项权力的背后都连带着一份责任，违法或不当行使法定职权，都必须承担相应的责任，体现在行政法中，这是行政法权责统一和责任行政的原则要求。

总之，责任政府不仅要求政府考虑人民的利益，追求人民的福祉，而且要求政府对人民解释、说明其决策的目的、依据及结

^① 马怀德：《行政许可法再造守信、高效和责任政府》，《法制日报》2003年8月29日。

果；人民可以经由大众媒体或其他途径对政府施政提出批评，政府施政的结果需接受人民的评估，以体现对人民负责的精神；对于错误的行政行为，也必须承担相应的责任。责任政府体现了民主政府的基本施政原则与行为方式，代表了政治改革的方向。^①责任政府不仅是一种政府模式，更是一种执政理念和公民诉求，一种与时俱进、不断发展的理论。因此，责任政府的内涵应当是一个开放的概念。随着时代的发展，只要是政府为了公民诉求、符合宪政要求的责任担当，都应当列为责任政府的题中之义。

（二）责任政府的基本内容

在建立责任政府的过程中，中国也在逐渐从德治和法治两个方面确立起政府及其公务人员对人民承担责任的体系。2002年，国家人事部颁发了《国家公务员行为规范》，提出政府对公务员的伦理要求包括政治坚定、忠于国家、勤政为民、依法行政、务实创新、清正廉洁、团结协作、品行端正八个方面。《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）、《中华人民共和国国家赔偿法》（以下简称《国家赔偿法》）、《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）、《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）等法律制度的建立，从实质到程序逐步确立起政府的法律责任。尽管这些法律还有许多不完善的地方，但中国正向行政现代化方向不断迈进。因此，从德治角度来说，责任政府的责任具有伦理性；从法治角度来看，

^① 张成福：《责任政府论》，《中国人民大学学报》2000年第2期。