

关于实行党政领导干部 问责的暂行规定

辅导读本

主 编：张志明

（中共中央党校党建部副主任、教授）

副主编：祝灵君

（中共中央党校党建部副教授）

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

关于实行党政领导干部 问责的暂行规定

辅导读本

主 编：张志明

（中共中央党校党建部副主任、教授）

副主编：祝灵君

（中共中央党校党建部副教授）

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》辅导读本/
张志明主编. —北京: 中国法制出版社, 2009. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1452 - 4

I. 关… II. 张… III. 行政管理 - 责任制 - 法规 -
中国 - 学习参考资料 IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 159357 号

策划编辑 张岩 责任编辑 王兵 封面设计 蒋怡 周黎明

《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》辅导读本

GUANYU SHIXING DANGZHENG LINGDAO GANBU WENZE DE ZANXING

GUIDING FUDAO DUBEN

主编/张志明

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/8.5 字数/127 千

版次/2009 年 9 月第 1 版

2009 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1452 - 4

定价: 22.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66022958

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

张志明，中共中央党校党建部副主任、教授、博士生导师，中国青年社会科学工作者协会常任理事，中国对外友协理事。入选国家百千人才工程。参加党的十五大和十六大文件调研起草。发表论文100余篇、专著5部，其中《从民主新路到依法治国》一书获全国“五个一工程”优秀图书奖和中共中央党校优秀科研成果一等奖。2006年6月29日，为中共中央政治局第32次集体学习作《坚持科学执政、民主执政、依法执政》讲座。

祝灵君，中共中央党校党建部副教授，1971年出生，四川蓬安人，政治学博士。



目 录

上篇 《暂行规定》问答

1. 当前加强党政领导干部问责有什么现实意义? (3)
2. 我国党政领导干部问责制的发展历程如何? (14)
3. 国外问责制度情况如何? (25)
4. 《暂行规定》的适用对象是什么? (35)
5. 对党政领导问责的主体是什么? (44)
6. 对党政领导干部问责应坚持哪些基本原则? (53)
7. 在哪些情形下必须对党政领导干部实行问责? (66)
8. 《关于实行党风廉政建设责任制的规定》规定的
党政领导干部在本地区、本部门、本系统党风廉
政建设方面的责任有哪些? (80)
9. 在哪些情形下需要对党政领导干部从重问责? (90)
10. 在哪些情形下需要对党政领导干部从轻问责? (95)
11. 如何看待党政领导干部问责后重新担任领导职务
的问题? (99)
12. 对党政领导实行问责需要依照哪些程序进行? (109)
13. 对经各级人民代表大会及其常务委员会选举或者
决定任命的人员实行问责, 应按照哪些法律规定

的程序办理？	(114)
14. 为什么问责决定一般应向社会公开？	(125)
15. 实施《暂行规定》需要注意哪些问题？	(130)
16. 建立中国特色党政领导干部问责制还需要在哪些 方面作出努力？	(140)

中篇 相关案例

1. 山西襄汾“9·8”尾矿库溃坝特大事故干部问责 ...	(153)
2. 贵州瓮安“6·28”事件问责	(163)
3. “华南虎照风波”干部问责	(175)
4. “三鹿奶粉”事件干部问责	(181)
5. 云南阳宗海污染事件干部问责	(193)

下篇 附录

关于实行党政领导干部问责的暂行规定	(205)
(2009年6月30日)	
南京市党政领导干部问责办法（试行）	(213)
(2009年3月11日)	
银川市党和国家机关及其工作人员不当行为问 责办法（试行）	(219)
(2009年5月7日)	

关于石家庄市国家机关及其工作人员问责规定	
(试行)	(232)
(2009 年 3 月 17 日)	
广州市党政领导干部问责暂行办法.....	(241)
(2009 年 3 月 4 日)	
四川省党政领导干部引咎辞职暂行办法.....	(251)
(2003 年 11 月 20 日)	
重庆市党政领导干部辞职实施办法.....	(254)
(2004 年 8 月 10 日)	

上 篇

《暂行规定》问答

《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》（以下简称《暂行规定》）的颁布实施，是加强反腐倡廉法规制度建设、完善领导干部行为规范的重要举措，是将领导干部问责纳入制度化法制化轨道的重要保障，是提高执政能力，维护和提高政府公信力、避免激化社会矛盾、构建和谐社会的应有之举，是践行“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的具体体现，对于加强对党政领导干部的管理和监督，增强党政领导干部的责任意识，更好地贯彻落实科学发展观，不断提高党的执政能力和执政水平，具有重要意义。

一、加强问责有利于完善党政领导干部行为规范

近年来，我国加快了从中央到地方问责制建设的进程。《暂行规定》颁布前，对官员问责还多限于发生重大事故或是违规行为造成极恶劣的社会影响。但是，《暂行规定》颁布后，只要党政领导干部有《暂行规定》里列举的行为，就应当被问责。

今后，党政领导干部“有过要问责，无为也要问

责”，实行“无为问责制”。长期以来，少数领导干部不思进取，甘当“太平官”，导致一个单位或一个地方长期发展缓慢，群众意见纷纷。有的领导干部“做一天和尚撞一天钟”，懒散、拖拉、不作为、少作为、不求无功但求无过、遇到难题就躲、出了问题就推、有了荣誉就抢，混事官、拖沓官、懒官、庸官司空见惯，他们不求上进，不思进取。有的副职官员错误地认为，出了事反正有正职、主要领导顶着、担着，没什么可怕的，也没什么大不了的，所以平时抓工作不细、不实，常常留有这样那样的隐患。过去干部队伍中流传着“当官要当副、不要当常务”的顺口溜，就生动地反映出了部分副职干部躲避、逃避的心态。

其实，《暂行规定》适用于所有不尽责、不负责的官员，问责制会始终保持高压态势，成为悬在每个领导干部头上的达摩克利斯之剑，使基层干部普遍感到压力，从而增强干部的责任心、使命感、大局意识，调动每个领导干部的工作积极性。我们欣喜地看到，一些地方已经对懒官、庸官开了刀。因为对重点项目重视不够、督促协调不力、服务不到位，致使项目未能按计划开工、开工未动工或进展缓慢，云南省昆明市的 39 名官员被严厉问责，其中 1 人还被免职。2009 年 6 月 19 日下午在昆明召开的新闻发布会，点名通报了这批“拖沓官”。党政领导干部问责制的推行，让一些懒官、庸官不好当了，

更好地控制和监督领导干部在行使权力过程中的“不作为、作为不力、乱作为”。^①

二、加强问责有利于增强党政领导干部责任意识

《暂行规定》发布仅仅一个月，就有一批履职不力而导致恶劣后果的党政官员相继受到处理。这其中包括：7月25日，中共湖北省石首市委书记、石首市委政法委书记因处置“6·17”事件不力被免职；8月1日，因湖南省镉污染事件，浏阳市环保局局长和分管副局长被停职，之后被免职；8月4日，因内蒙古赤峰自来水污染事件，赤峰市建设委员会党组书记被免职，建委主任及副主任被提名免职；同一天，河北省晋州市广电局局长和两位副局长也因在电视发射塔倒塌事件中涉嫌玩忽职守、渎职，被免去党政领导职务并被移送司法机关。

这一系列案例表明，中国官员问责愈加规范化和制度化，问责对象由过去的行政官员延伸到党政干部，问责力度不断加大，其目的就是用制度压力迫使各级干部反躬自省，自觉提升责任意识和执政水平。

赤峰市松山区建设局市政管理处原主任韩晓明说：“问责制会促进干部把工作想得更细，做得更好，领导干

^① 徐元锋：“昆明问责39名‘拖沓官’均是‘实权部门’领导”，《人民日报》2009年6月22日。

部问责是件好事。被问责的干部要正确对待，多从自己的工作不足中找原因。”“问责虽然不是对政治前途的全部否定，但是毕竟会带到档案里，将来发展肯定会受影响。”^①

《暂行规定》的颁布，必定会增强党政领导干部的责任意识，促使他们正确行使手中的权力，因为“问责是对老百姓的一个答复，同时也是一种压力。”党政领导干部问责，是一种特定的问责主体对党政领导干部承担的职责和义务履行情况实施监督和责任追究的一种制度，其核心内容是对违法违纪或者不当的行为进行责任追究。所以，这个问责和政治责任是紧密联系起来的。责任本身是一种行动的一个基本价值取向，因为对于党政领导干部问责制，《暂行规定》体现的是向人们负责的责任意识。

对权力行使者问责，作为一种制度设计古已有之，但封建王朝的问责是基于向皇帝负责而建立的，现代问责制是基于权力属于人民的理念而产生的。因此，这一文件强调各级党政领导干部要认真践行全心全意为人民服务的宗旨，以对党和国家高度负责、对人民群众高度负责的精神，切实履行党和人民赋予的职责，兢兢业业

^① 魏梦佳等：“制度化问责检验中国各级官员‘责任心’”，新华网，2009年8月12日。

完成好各项工作任务。事实上，只有在观念上真正明确权力属于人民，才能够真正为群众负责，保证问责制的实效。有少数官员被追究责任后满腹委屈，其原因固然很复杂，也确有某些因素是长期积累的或制度不完善造成的，但从根本上说，当人民的权力由权力行使者具体运作时，只要给群众、社会带来重大损失，不管个人有多少值得同情的理由，对于这一岗位的领导者都必须追究责任。这不是哪个人的问题，而是执政党、政府承担责任的表现。^①

三、加强党政领导干部问责是维护群众利益的有力保障

《暂行规定》列举了问责的七种情形，贯穿其中的红线是坚持把关注民生、维护群众利益作为落实问责制的出发点和落脚点。我们党的宗旨是全心全意为人民服务，党要求进一步实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，使贯彻落实科学发展观的过程成为不断为民造福的过程，成为不断提高人民生活质量和水平的过程，成为不断保障人民经济、政治、文化、社会权益的过程，让发展成果惠及广大人民群众。但是，现实生活中，一

^① 高新民：“向人民负责：对权力行使者问责”，《中国青年报》2009年8月17日。

些党政领导干部漠视群众利益的事例比比皆是，这深深伤害了党群干群关系。正如胡锦涛总书记所指出的，近几年以来，一些地方发生重大生产安全事故和食品安全事故给人民群众生命财产造成重大损失。从这些事件中反映出，一些干部缺乏宗旨意识、大局意识、忧患意识、责任意识，作风飘浮、管理松弛、工作不扎实，有的甚至对群众呼声和疾苦置若罔闻，对关系群众生命安全这样的重大问题麻木不仁。我们还看到，由于近 30 年来社会利益分配明显不均，贫富差距几乎达到了临界点，特别是有些官员对财富的极端追捧，导致了政府公司化和权力资本化。既得利益集团疯狂掠夺社会资源，富有阶层残酷压榨贫民血汗，在这个过程中，尽管各地 GDP 在飞速增长，绝大多数人却体验不到经济繁荣带来的快乐。恰恰相反，高房价、高学费、高医疗费越来越让民众不堪重负，由此致贫返贫的家庭逐年增加，在一个举世公认的经济高速发展时代，出现这样的现象令人匪夷所思。^① 一个农民工为自己维权不得不动手术开胸求真相，让人倍感无奈又心酸；大学生在不知情的情况下“被就业”；贪官在监狱里著书竟能减刑；国有企业介入房地产，导致“地王”迭出，百姓苦不堪言；地方官员竟然质问媒体究竟是替党说话还是替人民说话，等等。此类

^① http://www.zaobao.com/yl/tx090804_002.shtml.

对人民群众利益的麻木不仁带来的直接恶果就是地方政府和领导干部的公信力丧失，大量的群众对基层政府和干部失去信任，把解决问题的希望寄托于信访制度。相反，如果基层的党政领导干部心里多想想群众，努力兴办人民群众希望办的实事好事，尽心竭力为群众解难题，老百姓可能也就不会走上访这条路。原国家信访局局长周占顺 2003 年 11 月份曾在接受新华社《半月谈》采访时提出了 4 个备受关注的“80%”：在当前群众信访特别是集体信访反映的问题中，80% 以上反映的是改革和发展过程中的问题；80% 以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决；80% 以上是可以各级党委、政府的努力加以解决的；80% 以上是基层应该解决也可以解决的。

《暂行规定》颁布以后，如果再出现类似土地征用、城镇房屋拆迁、企业重组改制和破产、拖欠建设领域工程款和克扣农民工工资等损害群众利益的突出问题，负有责任的当事人将被问责，并根据相关规定得到处理。我们相信，《暂行规定》会对党政领导干部形成应有的威慑，促进党风政风行风的持续好转，从而把维护群众利益落到实处。

四、加强问责有利于推进反腐倡廉建设的制度化和有效化

《暂行规定》规定问责的适用对象为中共中央、国务院的工作部门及其内设机构的领导成员；县级以上地方各级党委、政府及其工作部门的领导成员，上列工作部门内设机构的领导成员；以及县级以上党委、政府直属事业单位以及国有企业、国有金融企业领导人员。这充分说明它并不是一项单独的规定，它与中共中央在同一时间颁布的《中国共产党巡视工作条例（试行）》和《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》等其他规章互为补充，能够在反腐败斗争中发挥强大合力。在一定意义上讲，这些重要的文件内容都与党风廉政建设和反腐败斗争密切相关，尤其是《暂行规定》向人们传递出当前党在反腐倡廉制度建设上的新举措和坚定决心。

反腐倡廉建设要想取得新突破，必须完善反腐倡廉制度体系。《暂行规定》是对惩治和预防腐败体系的丰富和发展，是对已有的反腐倡廉制度体系的补充和完善。《暂行规定》和《党政领导干部选拔任用工作条例》、《干部教育培训工作条例（试行）》、《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》、《中国共产党纪律处分条例》等法规，形成了党政领导干部选拔任用、培训、考核评价、问责、违纪处分的有机