

你可能被问责

——领导干部问责知识与案例

北京市领导科学学会
北京市行政管理学会 编

团结出版社

你可能被问烦

——给大学教师问答题典

陈卫平 编著
陈卫平 陈卫平 编著

清华大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

你可能被问责：领导干部问责知识与案例/北京市领导科学学会编.
北京市行政管理学会

—北京：团结出版社，2009.12

ISBN 978 - 7 - 80214 - 919 - 9

I. 你… II. ①北… ②北… 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 196926 号

出 版：团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号 邮编：100006)

电 话：(010) 65228880 65244790 (出版社)

(010) 65238766 85113874 65133603 (发行部)

(010) 85113694 (邮购)

网 址：<http://www.tjpress.com>

Email: 65244790@163.com(出版社) 65228880@163.com(投稿)

65133603@163.com(购书)

经 销：全国新华书店

印 刷：三河东方印刷厂

装 订：三河东方印刷厂

开 本：170 × 230 毫米 1/16

印 张：11.75

字 数：132 千字

印 数：10000

版 次：2009 年 12 月 第 1 版

印 次：2009 年 12 月 第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80214 - 919 - 9/D · 108

定 价：25.00 元 (平)

(版权所属，盗版必究)

前 言

编写一本关于领导干部问责制的书籍很有必要，也算及时。它既是提升干部素质的工具，也是推动政府实现科学管理的工具。

责任是社会分工的结果。人类文明是经分工才加速进步的。首先，是人们为了生存而采集、捕猎，然后是在采集和捕猎的基础上，衍生出了农业和畜牧业，其三是在农业和畜牧业的基础上又衍生出了手工业。同时，也是在满足生存和生产需要的基础上，人们创造了语言、音乐、绘画、舞蹈、占卜，进一步有了文化业的分工，并进而有了上层建筑。再后，便是沿着生存、享受、发展的脉络，有了更加细致和系统的分工。再其后，伴随科学的进步，人类步入了分工现代化的阶段。

分工是分与合的协调。事务的复杂，要求对它的管理必须分工合作。分，是为了准确的认识、掌控局部，以便集局部之认识成功地把握全局；分，是为了变一人所不能，为人皆可以能。因为无论怎样的天才，都无法实现样样事情亲自生产和管理。合即协调，协调是手段，目的在于追求低成本、高速度的整体发展，以便人们取用发展的成果使本身获得健康、幸福和快乐。

协调发展要求人们认识、承认秩序的重要，并在分工的岗位上，为维护整体秩序而承担起相应的属于自己的那份责任。因为，某一或某几个岗位责任的缺失，责任的失守，都可能会导致全局

的毁灭。但承担责任是需要付出代价的。多数情况下代价表现为时间、精力、金钱的支出，有时表现为自由的让渡，特殊情况下则可能是身体甚至生命。这样在责任问题上，就有了个人利益与集体利益的换算和博弈，也便产生了责任境界以及境界的差异。

事实证明，建设一个文明的社会，既需要人们承担自律责任，也需要人们承担他律责任。自律责任就是以良知、道德、伦理，或者革命精神、宗教信仰，认真和善意地践行对责任的承诺。他律责任则是使自己拥有制度意识，自愿创建约束人的制度，甘愿接受制度的监督。人类以往的实践已经验证了，单纯的依靠人们的自律，责任的履行弹性太大，整体秩序以及协调发展难于稳定；单纯的依靠他律，责任的履行缺少内在的动力和活力，整体秩序以及协调发展同样不会恒久。所以，实现科学和有效的管理，只能经自律和他律的结合来实现。“问责制”正是这样一种自律他律并用，以他律带动自律的制度。

“问责制”同市场机制、科学操作、精英管理、实用精神、法治国家以及教育优先一样，是发达资本主义国家创造的文化产品，也是基于欧美国家历史、经济、宗教、军事的必然产物，因而它完全适合于西方。如果从管理学角度看，“问责制”本质上应该是组织的设计，是一种制度的创造，主要解决谁领导谁、谁对谁负责、谁问责谁的问题。问责的功能在于以系统的制度形式，促进政府及其官员，凭借法律和政治赋予的权力、资源忠实地履行相应的义务，而非对基层官员个人过错的追究。从这一特定意义说，我们甚至可以把韦伯的全套“官僚制”，概括地理解为就是“问责制”。由于中国国情与欧美国家的差异甚大，现移植过来使用，只有大加改造才会施有成效。这里的改造具有双重含义，一是改造西方“问责制”的本身，使之适合于现在的中国问责需

要，二是改造我们自己的现状，使之跟上科学管理问责的需要。但是，无论改造以怎样的方式和循着怎样的途径进行，都需要注意不要使问责划向仅仅局限于对过错的追究。如果不幸有了那样的倾向，受损失的将不仅是问责制本身，而且一定会极大地伤害国家管理的本身。

至于“改造我们自己”，是否可以理解为下面几点：第一，培育契约文化，开展对官民理性主义的启蒙教育，单以悟性文化管理，无法实施公平的问责；第二，进一步明确分工，功能不齐全，职责重叠、交叉、含混，缺乏问责的根据；第三，改造体制和机制，科学的设计管理过程，操作程序不严格，过程与过程之间有缝隙，问责必然无结果，即使强行问责也难以服众；第四，加强技术培训，实施标准化管理，只有原则规定，缺少必要的技术手段支撑，无论是政治问责、行政问责，还是道德问责、司法问责、廉政问责等都会显得疲软。如果不进行以上的改造而强行问责，只会在管理队伍内部增加压抑感，使人们为逃避责任在工作面前畏首畏尾，导致在全局丧失生动活泼的工作局面。相反，做到以上四点，推行“问责制”将极大地激发真正人才的真正的奋斗！

中国的问责制度正在走向成熟，尤其是以中共中央办公厅、国务院办公厅2009年7月12日《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》为标志。今日所见的“问责制”，虽然距离成熟的“问责制”还有差距，但伟大之处在于我们已经走上了问责的道路。现实工作中，有些人可能会因某些问责的不够准确、不够公平，对我国初生的问责制有所轻慢。但我认为重要的是，“集体负责”谁都不负责的时代已经永远的结束，重大事故必须有人承担责任的时代已经到来。下面需要做的工作是，研究我们怎样把

问责制搞得更精准、更服众、更能够激励人和更能培育行政管理的良好习惯。总之，为了民族、国家前途和国民的幸福，清醒的官民不仅不会拒绝对“问责制”接触，而且一定会以喜悦的情感和希望之心，了解它，思考它，建设它，让自己同它一道成长。我们不必等候巨火，有一份热发一分光，让我们每一个人都在火光中变得伟大！

张 勤

2009 年 10 月 20 日

目 录

责任政府篇

1. 什么是责任政府？	3
2. 为什么要建立责任政府？	4
3. 什么是行政责任制度？	6
4. 中国行政责任制度的组织架构是什么？	7
5. 行政责任和公务员个人责任关系是什么？	8
6. 什么是官员问责制？	10
7. 我国官员问责制的特征	11
8. 官员问责制的历史和变迁	12
9. 实行官员问责制的意义	14

政治问责篇

问答部分

1. 什么是政府向人民代表大会报告制度？	19
2. 人大的质询和询问制度是怎么规定的？	20
3. 什么是人大对行政机关规范性文件的审查制度？	22

4. 什么是人大特定问题的调查制度? 23
5. 什么是人大的弹劾制度? 24
6. 人民代表大会对政府的评价和追究机制是怎样的? 25
7. 人民政协对政府工作进行政治问责的方式和依据是什么?
..... 26

案例部分

1. 引咎辞职引发的思考 28
2. 政治问责系列事件 30

行政问责篇

问答部分

1. 我国行政问责对象的具体范围是如何规定的? 35
2. 我国行政问责与党纪政纪处分的关系是什么? 35
3. 我国对党政领导干部实行问责的具体情形有哪些? 36
4. 国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定是怎样的?
..... 37
5. 中华人民共和国信息公开条例关于信息公开责任追究的具体情
形有哪些? 38
6. 中华人民共和国突发事件应对法关于法律责任是如何规定的?
..... 38
7. 对党政领导干部问责的具体方式有哪些? 39
8. 党政领导干部被问责后, 其考核与使用是如何规定的? ... 40
9. 被问责后的党政领导干部能否继续使用? 40
10. 党政领导干部不服问责决定的, 如何进行申诉? 41

案例部分

1. 山西汾阳 5 名官员因安全生产问题被免职、撤职 42
2. 黑龙江佳木斯市华联商厦特大火灾事故 43
3. 湖北石首市市委书记因处置 6·17 事件不力被免职 44
4. 云阳宗海污染事件问责 26 名国家公职人员 12 人免职 ... 45
5. 贵州桐梓县全面推行行政和司法过错问责制度 47
6. 河北邯郸县创新性实施司法问责 48
7. 山西省临汾市襄汾县尾矿库发生特别重大溃坝事故 49

道德问责篇

问答部分

1. 我国《公务员法》关于公务员的道德责任是如何规定的？
..... 53
2. 《国家公务员行为规范》是如何规范公务员的道德行为的？
..... 56
3. 《行政机关公务员处分条例》关于公务员道德责任的规定有哪些？ 57
4. 《中国共产党纪律处分条例》关于违反道德行为的规定有哪些？ 59

案例部分

1. 日常问责制度的启动 66
2. 中央处理三鹿奶粉事件，责任人李长江辞职 67
3. 福建罗源县道德问责 68

廉政责任篇

问答部分

1. 我国公务员法关于公务员的廉政责任是怎样规定的? 71
2. 我国公务员法关于公务员从事或参与营利性的活动是如何规定的? 72
3. 《行政机关公务员处分条例》关于公务员廉政责任有哪些具体规定? 72
4. 领导干部违反党风廉政责任制应受组织处理或党纪处分的具体情形有哪些? 73
5. 党风廉政责任制的实施范围有哪些? 74
6. 中纪委关于禁止党员干部谋取不正当利益的八条规定是什么? 74
7. 《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》关于廉洁从政的禁止性行为有哪些? 75
8. 中国共产党纪律处分条例关于违反廉洁自律行为是如何规定的? 77
9. 关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定是什么? 79
10. 十七届中央纪委三次全会对领导干部廉洁自律提出的五项重点工作是什么? 80

案例部分

1. 广西壮族自治区原副主席孙瑜贪污受贿一审获刑 18 年 81
2. 内蒙古赤峰市原市长夫妇受贿 2000 余万被起诉 81

选用问责篇

问答部分

1. 《中华人民共和国公务员法》关于干部人事管理的法律责任是如何规定的? 85
2. 我国党政领导干部选拔任用工作的纪律规定是什么? 85
3. 《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》是如何规定选拔任用工作纪律的? 86
4. 违反党政领导干部选拔任用工作纪律的组织处理措施或纪律处分措施有哪些? 86
5. 《行政机关公务员处分条例》关于违反组织人事纪律的规定是什么? 87
6. 《中国共产党纪律处分条例》关于违反组织人事纪律的处分规定是什么? 87
7. 党员领导干部的哪些情形需要进行诫勉谈话? 89

案例部分

1. 浙江嘉兴干部选拔和任用要“全程透明” 91
2. 干部“带病提职”将追究选用责任 92

国外官员问责篇

问答部分

1. 国外行政问责立法的背景及意义 97
2. 美国官员问责制的相关法律法规有哪些? 98

3. 美国行政问责制的特点有哪些?	100
4. 日本是如何重视和加强公务员行政伦理建设的?	102
5. 韩国行政伦理建设的基本特色是什么?	102
6. 国外官员问责制的启示有哪些?	104

案例部分

1. 日本官员问责制	107
2. 美国官员问责制	108
3. 英国官员问责制	109

法律法规篇

《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》	113
《党政领导干部选拔任用工作条例》	118
《中华人民共和国行政监察法》	137
《关于实行党风廉政建设责任制的规定》	147
《中华人民共和国公务员法》	152

责任政府篇

1. 什么是责任政府？

一直以来，中西方学者们在政府模式的探讨方面做出过很多努力，提出了多种论说，如有限政府、服务政府、法治政府、责任政府等，而随着市场经济体制的进一步完善和政治民主化浪潮的兴起，人们逐渐认识到民主政治必然是责任政治，民主政治的政府也必然是负责任的政府，构建责任政府不仅成为公众热切的政治期待，也正式成为政府的政治承诺。

根据《布莱克维尔政治百科全书》，责任政府“是指一种需要通过其赖以存在的立法机构而向选民解释其所作出的决策，并证明这些决策是正确合理的行政机构”。^①

当前国内很多学者、专家对责任政府的相关问题都给予了很大关注，相应的文章、专著成果颇丰，其中有学者认为“责任政府作为民主政治的基本理念强调政府权力是人民赋予的，自由的公民是责任的权力主体，而政府则是负责任的义务主体。政府有责任对公民需求作出回应，并采取积极措施公正有效地实现公众的要求和福祉，履行其在整个社会管理中法律和社会要求的职能和义务。”^②有的学者认为“责任政府意味着政府必须对某一权力主体承担明确的政治责任，在民主政治社会里，政府要对其负责的最终权力主体是公民，政府作为公共管理机构是受公民委托行使权力，是公民的代理人，必须对公民负责。”^③还有的学者认为

① [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺，《布莱克维尔政治学百科全书》（中译本修订版，邓正来主编）[M]，北京：中国政法大学出版社，2002，第702页。

② 冯淑慧、任现辉，《树立责任理念建立责任政府》[J]，兰州学刊，2004，第5期，第24页。

③ 陈国权，《论责任政府及其实现过程中的监督作用》[J]，浙江大学学报（人文社会科学版），2001，第3期，第28页。

“责任政府是指政府能够积极地对社会民众的需求作出回应，并采取积极的措施，公正、有效率地实现公众的需求和利益。”^①

那么，责任政府的含义到底是什么？随着民主政治实践活动的不断深化拓展，责任政府的内涵也日趋丰富。概括起来主要包括以下三方面的基本要义：（1）政府的权力来源于人民并且要对人民负责，它的任何活动都必须限定在宪法和法律的框架范围内，并且要承担相应的责任；（2）公共事务治理过程及其结果必须符合人民的意志和利益，以及体现这种意志和利益的法律；（3）在履行其职能和义务时，对政府失责的行为必须进行责任追究，政府必须承担相应的谴责和惩罚。

2. 为什么要建立责任政府？

在当代社会，公众对政府的期望和要求越来越高，公正、公平、廉洁、效率、效益等都成为衡量政府优劣的标准，而只有负责任的政府才可能达到这些标准。因此，要构建具有中国特色、适合我国国情的责任政府既是对国外一系列复杂环境的有效应对，也是加强我国政府自身建设、塑造政府良好形象的必然要求。

首先，国际环境的影响和西方国家行政改革的趋势要求我们建立责任政府。当今很多国家的政府面临议会不信任案的危机和公众对其缺乏信任的严峻挑战，这些因素的产生，在很大程度上是由于这些国家的政府未能很好地履行其所应负的责任，因此政府必须在切实履行其责任的前提下，做出调整与改变。^② 近年来西方国家行政改革的趋势是追求责任行政，政府职能及其与社会

① 张成福，《责任政府论》[J]，中国人民大学学报，2000，第2期，第76页。

② 刘祖云，《责任政府及其实现途径——当代中国公共行政责任理论研究反思》[J]，江苏社会科学，2005，第1期，第95页。