



百家文库

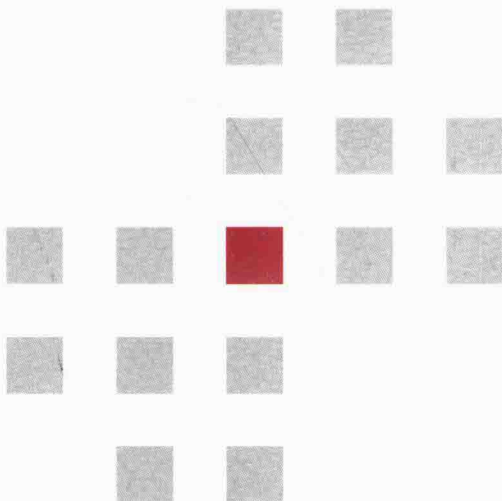
BAIJIA WENKU

领导干部 无为问责制研究

LINGDAO GANBU

WUWEI WENZ EZHI YANJIU

肖光荣 著



湖南大学出版社

湖南师范大学政治学省级重点学科资助

领导干部无为问责制研究

肖光荣 著

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书将领导干部无为问责制作为一个专题进行了深入的研究,阐述了领导干部无为现象治理的现实意义,分析了领导干部无为的表现、危害及原因,论述了领导干部无为问责制的理论基础,介绍了领导干部无为问责制推行的实践经验,分析了现行领导干部无为问责制不完善的表现及原因,提出了完善领导干部无为问责制的思路及对策。

图书在版编目(CIP)数据

领导干部无为问责制研究/肖光荣著. —长沙:湖南大学出版社, 2018.3

ISBN 978-7-5667-1477-0

I. ①领... II. ①肖... III. ①领导干部—责任制—研究
IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第314324号

领导干部无为问责制研究

LINGDAO GANBU WUWEI WENZ EZHI YANJIU

著 者:肖光荣

责任编辑:王桂贞

印 装:长沙市显华印务有限公司

开 本:710×1000 16开 印张:10.25 字数:195千

版 次:2018年3月第1版 印次:2018年3月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5667-1477-0

定 价:30.00元

出 版 人:雷 鸣

出版发行:湖南大学出版社

社 址:湖南·长沙·岳麓山 邮 编:410082

电 话:0731-88822559(发行部),88821594(编辑室),88821006(出版部)

传 真:0731-88649312(发行部),88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com> 电子邮箱: wanguia@126.com

版权所有,盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

目 次

导 论

- 一、问题的提出 (1)
- 二、研究现状 (2)
- 三、研究思路及研究方法 (10)

第一章 领导干部无为问责制的含义和基本内容

- 一、无为、问责与无为问责制的含义 (11)
- 二、领导干部无为问责制的基本内容 (18)

第二章 实施领导干部无为问责制的重大意义

- 一、实现对公共权力的有效约束和发展人民民主的重要保证 (28)
- 二、建设有为领导干部队伍的重要保障 (31)
- 三、提高党的执政能力的有效途径 (36)
- 四、建立保持党的先进性长效机制的积极探索 (40)

第三章 实施领导干部无为问责制的理论基础

- 一、马克思主义经典作家的论述 (45)
- 二、西方权力监督与制约理论 (68)
- 三、中国共产党的性质与价值尺度 (74)

第四章 领导干部无为问责制的实践探索

- 一、实施领导干部无为问责制的基本做法 (79)
- 二、实施领导干部无为问责制的主要特点 (84)
- 三、实施领导干部无为问责制的主要成就 (86)

第五章 现行领导干部无为问责制不完善的表现及原因

- 一、现行领导干部无为问责制不完善的表现 (90)
- 二、现行领导干部无为问责制不完善的原因 (93)

第六章 完善领导干部无为问责制的思路及对策

- 一、加强无为问责法制建设 (101)
- 二、实行信息公开 建立公众投诉体系 (110)
- 三、加大监督力度 发挥社会监督作用 (111)
- 四、加强无为问责文化建设 (115)
- 五、深化人事改革 建立关口前置机制 (118)
- 六、对无为问责制不断进行实践探索与制度创新 (124)

附 录 (131)

参考文献 (153)

导 论

一、问题的提出

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以零容忍态度惩治腐败，既打“老虎”又拍“苍蝇”，力争保持党的先进性和纯洁性。其中查处贪官污吏的人数之多、官员的级别之高、涉及的问题之深，都是前所未有的。也因此，官场生态焕然一新，人民群众纷纷点赞，社会发展也越来越沿着一条健康的道路前进。然而，就在反腐败斗争持续深入推进的时候，少数基层干部“为官不为”的现象依然存在，主要表现为“得过且过不作为”“心态失衡不想为”“逃避责任不敢为”“能力不足不会为”等。针对这些现象，在第十二届全国人民代表大会第三次会议上，国务院总理李克强作政府工作报告时指出：“对为官不为、懒政怠政的，要公开曝光、坚决追究责任。”

与之相对应的是，这些重要理念并没有停留在文件上，它正在以前所未有的力度从观念层面向实践层面伸展。新一届中央领导集体严肃追究失职官员的果断动作，在政坛引起极大震动，此举昭示着一个重要的政治走向：民主问责成为政治生活中的关键词。

但我们还应该清醒地认识到，我国以往的“问责制”只对“出问题”官员进行追究，只要不发生重大事故，官员可以高枕无忧、安享太平。而当前领导干部队伍中，那些不思进取、得过且过、碌碌无为、安享太平的“老爷官”“太平官”不在个别，他们的无所作为贻误党的事业、败坏党的形象。因而不能听之任之，必须实行问责。纵观各地出台的问责制度，基本上是对有错行为进行问责，很少对无为行为进行问责。因此，积极倡导“有错是过，无为也是过；有错问责，无为也要问责”的理念，对领导干部无为问责制度进行系统深入的研究无疑是十分重要的。

二、研究现状

21 世纪初, 问责制这一政治术语一度成为中国主流媒体十大流行语之一, 并引起“两会”代表的高度关注。问责, 它不完全等同于引咎辞职, 也不局限于行政部门内部的上下级之间一般而言的责任追究, 也不仅仅是执政党对党员的一种要求。问责制是一种层层承担责任的制度设计。随着《中国共产党党内监督条例(试行)》《中国共产党纪律处分条例》《党政领导干部辞职暂行规定》《全面推进依法行政实施纲要》等法规的出台, 问责制作为中国政坛的新生事物, 已引起理论界的高度关注与重视。研究主要集中在如下几个方面:

(一) 问责制的内涵

所谓问责制, 就是关于特定组织或个人通过一定的程序追究没有履行好分内之事的公共权力使用者, 使其承担政治责任、道德责任或法律责任, 接受谴责、处罚等消极后果的所有办法、条例等制度的总称。^① 问责制可分为行政问责制、政府问责制、民主问责制等。

行政问责制, 即对不履行法定行政义务或未承担相应行政责任的行政机关及其行政人员进行定向追究的一种事后监督制度。它的根本目的是对行政失范行为的监督和预防, 主要手段包括各种形式的行政和司法的追究, 目前的运行方式主要是撤职、引咎辞职等。^②

政府问责制, 即特定的问责主体针对各级政府及其行政人员基于其工作职责而作出的行政行为监督和审查, 对由于故意或过失不履行或不正确履行职责, 以致影响行政绩效和行政秩序、贻误行政工作, 或者损害行政相对人的合法权益, 给行政机关造成不良影响和后果的行为, 依据法定程序进行责任追究的制度。政府问责制的实质是权、责、能的统一, 是一种对政府及其官员行使公共权力的行为进行控制与监督的机制, 从而使政府及其官员在自己的职责范围内负责, 对自己的行为及其后果负责, 向任命他们的上级和民众负责, 积极

^① 邹健:《问责制概念及特征探讨》, 载于《中共南宁市委党校学报》2006 年第 3 期, 第 48 页。

^② 张创新, 赵蕾:《从“新制”到“良制”: 论我国行政问责的制度化进程》, 载于《中国人民大学学报》2005 年第 1 期, 第 112 页。

地回应社会诉求,满足社会需要。^①

民主问责制,是现代民主政治环境下所特有的官员(包括最高层官员乃至整个政府)问责制度,它既包括行政问责制,又包括一系列其他的问责制。民主问责制具有多方面的内容,包括选民问责、民意代表问责、司法问责、舆论问责、良心问责等。^②在中国,民主问责制是社会主义民主政治的重要组成部分,是实现责任政府的一个重要途径。从一定意义上说,它对中国几千年官场文化中形成的“官本位”及“太平官”思想产生了强有力的冲击;同时又在实践的角度诠释了“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的深刻内涵。^③

(二) 问责制的意义

绝大部分研究者都对问责制给予了积极的评价,主要可以归纳为以下几点:

第一,问责制有利于推动政治文明进程。吴敬琏认为,按照中共十六大的决定,推进政治改革,提升政治文明,发展政治民主,建设法治社会,掌握国家权力的党政官员必须是可问责的。人民群众对公务人员监督权和罢免权的行使,要通过可操作的法定程序切实得到保证。^④“问责”正成为中国新一轮政治改革的亮点。依照现代政治责任理念建立政治问责制度,将对传统的“官本位”观念造成空前巨大的冲击,进而在中国构建起崭新的政治道德。虽然中国还处在探索追究官员责任的制度化轨道上,但“可问责政府”的理念终将在中国的行政改革中得到全面推行。^⑤

第二,问责制有利于转变政府职能,建立责任政府。“责任政府”是现代民主政治的基本价值理念,民主政府不仅要求政府是有限政府、高效政府、服务型政府,而且必须是责任政府。责任政府必须能够迅速、有效地回应社会和民众的基本要求,并积极采取行动加以满足。根据民主政治发展的要求,一个负责任的政府必须做到:在行使职责过程中,要对自己的所有行为都有所交待,要及时向民众解释清楚自己这么做的理由是什么;在完成职责后,如出现

① 王丽萍,朱云:《政府问责制:提高执政能力的制度化建设》,载于《宁夏社会科学》2006年第4期,第4页。

② 喻希来:《行政问责制与民主问责制》,载于《领导文萃》2004年第7期,第20~21页。

③ 侯琦:《“民主问责制”:走向政治文明的重要路径》,载于《领导干部学刊》2004年第9期,第15~16页。

④ 吴敬琏:《建设一个公开、透明和可问责的服务型政府》,载于《领导决策信息》2003年第25期,第20页。

⑤ 胡云生:《“引咎辞职”:中国走向干部“问责制”》,载于《民主》2004年第5期,第5页。

差错或损失,必须自觉承担道义上的、政治上的、行政上的、法律上的责任;然后还要在应负的各种责任中选择正确的责任承担形式,做到罚当其责。据此,通过构建合理的官员问责制,及时追究政府官员应当承担的责任,促使政府官员能够合法、正当地行使手中的权力,不断提高管理水平。^①

第三,问责制有助于约束和规范各级政府官员的个人行为,提高我国公务员队伍的整体素质。掌握公权力的政府官员的个人行为既需要道德的软约束,同时也需要诸如纪律、制度、法规的硬约束。我们主张法治与德治并举。对那些由于失职或渎职而酿成国家和人民重大损失的官员,对那些违纪违法、滥用权力谋私的官员,不能仅仅通过教化来感动他们的德性。从某种意义上说,行政问责制的制度设计与安排,正是为了从源头上遏制和减少问责的对象,保护和纯洁我国的公务员队伍。^②“民主问责制”的启动将有利于砥砺官员,提高他们的自律性、责任心及为人民服务的质量;有利于打破干部“能上不能下”的陋规,建立一种更直接、更有效的官员淘汰机制;有利于提高官员的素质,促进干部作风的转变。^③

第四,问责制有助于形成新的行政文化和行政生态。行政问责制所体现的是行政学中的责任行政理念和公共责任理念,从这个意义上说,它既是一种行政制度,又体现为一种行政文化。行政文化的核心是行政的价值取向。对国家利益、集体利益和人民群众利益始终保持高度负责的自觉性,应该是我国行政文化的根本性的价值取向之一。行政问责制的强化和完善,将会在我国行政实践中大大增强责任重于泰山的价值取向,形成与之相应的新的行政文化和行政生态,从行政意识形态的层面有力地促进我国当前责任政府的建设。^④

第五,问责制的实行有利于加强勤政廉政建设、提高执政能力。廉政固然重要,勤政更是固本之策。领导干部只有高效从政,才能担负起对人民的责任,才能适应变化中的形势任务的需要。问责制不仅针对领导工作的失误和损失,同时也针对工作中的不作为和效率低下,从而保证干部廉政勤政、提高工作效率。提高执政能力,是当前我们党面临的一项迫切而重要的任务。提高党和政府的执政能力和行政能力,关键在于提高各级领导干部的素质和能力。实

① 纪培荣,刘继森:《官员问责制与建设责任政府》,载于《理论学习》2006年第2期,第57页。

② 何光春:《行政问责制是建设责任政府重要的制度实现形式》,载于《湖北省行政管理学会2005年年会论文集》,第624页。

③ 侯琦:《“民主问责制”:走向政治文明的重要路径》,载于《领导干部学刊》2004年第9期,第19页。

④ 何光春:《行政问责制是建设责任政府重要的制度实现形式》,载于《湖北省行政管理学会2005年年会论文集》,第624页。

行问责制,对不能适应岗位要求的、素质和能力低下的领导干部进行问责,不仅能使有责干部正确对待自己,奋发提高,而且对其他干部也是一种警醒和促进。这无疑是提高党和政府的执政能力、行政能力的一个重要着力点。^①

第六,问责制的实行有利于推进干部制度改革。干部能上不能下,是一个长期困扰干部制度改革的难题。在旧有的干部人事体制下,官员的提拔和任用往往取决于上级而无需顾及民意,所以,习惯于“对上负责”。按照过去的惯例,中国的官员特别是高级官员,除非本人贪污腐败或直接犯了重大错误,一般不会被免职。因为工作不力或者失职而被免职的少之又少。问责制度的实行,对于推进干部人事制度改革具有革命性意义。它让那些没有尽职尽责的干部下台,有利于打破干部能上不能下的陋规,建立正常的淘汰机制。从制度安排上进一步拓宽了官员“下”的渠道,从体制上体现了监督、惩罚的作用。它将对各级领导干部的施政理念带来巨大的冲击波,极大地增强干部队伍的生机与活力。^②

(三) 实施问责制的障碍

现今,问责制在我国还不成熟,而且在现实中遇到了许多困难。学者们对问责制实施的障碍也作了清醒的评估,大致有如下几点:

第一,法律不健全。总体而言,我国至今没有关于问责制的全国统一的法律法规;且现有规定中对重大损失或恶劣影响只是定性描述,缺少定量标准,对应承担什么责任、以何种方式承担责任、向谁提出辞职等无明确规定,实践中操作性不强,受人为因素干扰多。因此,建立真正的领导干部问责制并保证其顺利运行,需要有完善的法律法规作保障,即通过法律明确规定领导干部问责制的问责主客体、问责程序、问责范围等,以法律的规范性、稳定性、权威性保证问责制度落到实处,从而防止问责制陷入人治误区。^③

第二,问责主体缺位。党政官员经过授权才拥有公共权力,其责任对象应是人民群众,官员问责的主体也应是人民群众。我国基本政治制度实行的是人民代表大会制度,按照宪法的规定,各级人民代表大会及其常务委员会是同级国家权力机关,行政机关、审判机关、检察机关都要对人大负责,人大代表有法定质询权。但遗憾的是,不少地方人大的权力得不到充分体现。就目前看来,官员问责主要还局限于行政部门内部的上下级之间,主要是一种“行政问

① 张怀海:《关注领导干部问责制》,载于《领导科学》2004年第17期,第6~7页。

② 赵晖:《官员问责制之价值及其在我国的实行》,载于《长白学刊》2006年第2期,第26页。

③ 胡佳:《领导干部问责制探析》,载于《科教文汇》2006年第10期,第105页。

责”，还远没有达到“政治问责”的高度。^①

第三，权责不清。目前，我国行政体制中的权责不清是实行“问责制”的重要障碍。表现在党政之间、不同层级之间、正职副职之间的责任难以确定。在一个单位，是书记负责还是行政首长负责，目前也没有透明合理的判断依据。在这种状态下，即便问责，可到底是什么责任，是领导责任，还是直接责任或者间接责任，还是其他责任，有时也很难界定。^② 现实中出现许多“拍脑袋工程”“形象工程”“豆腐渣工程”“决策失误”“选人失察”等问题，都是“集体讨论”“齐抓共管”的产物，到底追究到哪个人头上，实在难以判定。再加上党政之间、正副职之间的职责目前划分并不规范，管事与管人相脱节，出了问题，实在是难以分清责任。不仅仅是每个官员的职责不清晰，就是部门之间、不同层级之间的职责，也难以适应市场变化的需要了。^③

第四，问责主体单一，惟上是从。行政问责制往往停留在上问下责的层面，即下级因为失职被上级要求辞职或被解职，而上级无人问责。表现在实践中，就是行政机关充当了问责主体，而立法机关“话语缺失”，民众、社会舆论只有权利而无发动问责的权力，是否对官员问责的决定权集中在有权的“上级”机关或领导。^④

第五，问责主客体不明。责任追究对象规定过于模糊。在追究的责任人面前，常常冠以“有关”二字，至于哪些人是“有关”责任人，哪些是“无关”责任人，没有明确的界定。一般来说，直接责任人的责任比较好确定和追究，而那些由集体决定的事项出了问题的责任就很难界定。在这种情况下，一些违纪问题往往打着集体决定的招牌，集体承担责任了事。名曰“集体负责”，实则谁也不承担责任，责任难以追究到具体人身上。^⑤

第六，问责成为被动的善后程序。行政问责制往往将落脚点放在对责任的追究上面，以失职官员去职为最终目的，这就将行政问责当成了一种被动的善后程序。其实，追究责任仅仅是问责的一个方面，官员去职也不是问责制度的

① 沈蓓绯：《当前实施官员问责制面临的主要难题》，载于《前进》2006年第1期，第41页。

② 侯琦：《“民主问责制”：走向政治文明的重要路径》，载于《领导干部学刊》2004年第9期，第16页。

③ 梁妍慧：《问责制——深化党政领导干部监督管理的重要一环》，载于《中国领导干部论坛》2004年第9期，第8页。

④ 丁先存，夏淑梅：《完善我国行政问责制的几点思考》，载于《中国行政管理》2006年第3期，第16页。

⑤ 邵英华，廖勇：《健全官员问责制：提升党的执政能力的路径之一》，载于《湖北省行政管理学会2004年年会论文集》，第67页。

最终目标。而民主问责不仅包括对渎职官员的惩罚,更要求政府及官员所做的一切向民众有所“交待”,归根结底,是让掌握公共权力的政府官员对其用权行为负责。^①

第七,问责程序不完善。一方面,我国目前的问责制还限于对那些已经造成不良影响特别是重大事故的失职事件进行追究,而对于那些虽然没产生不良影响但很可能存在失职情形的职责行为还没有正式引入问责程序。另一方面,即使是对已经发生的失职行为的问责,在操作程序上还不规范。一是在问责程序的启动上,目前仅限于党政机关甚至发生越俎代庖现象,而少有由人大或民众等其他主体来启动。二是在问责客体的汇报上,责任人究竟应该向领导者个人报告还是应面对更多的上级领导班子或是应在更大范围内公开报告还有待于明确。三是在调查核实上,目前主要是由组织人事、纪检、监察、审计机关来完成的,人大机关并没有发挥显著作用。四是在责任认定上还有待规范。究竟在什么情况下应受到何种追究,并没有明确规定。^②

第八,传统行政文化的消极影响。首先,传统行政文化中的“官本位”观念、特权观念、等级观念根深蒂固。其次,传统行政文化中的“人治”观念仍然阻碍着行政法制建设的推进。由此形成的“权法合一”“政法不分”“权即是法”的传统,反映到今天的行政法制建设上,就是有些行政组织和行政人员仍然认为法律是“治民”的手段,而不是用来约束自己的工具。官场内部缺乏依法行政的理念,对失职官员的处罚也往往依靠长官意志。由此可见,传统的行政文化严重阻碍了政府问责制的推行。^③

(四) 问责制的建设和完善

针对上述这些问题和障碍,学者们提出了自己的对问责制的建设和完善的看法。

第一,完善问责法制和程序。加强以法律或条例的方式规定何种官员所负何责,谁来问责之类的制度建设就成为关键所在。要建立健全官员问责制度,不能依据领导人的意志,也不能依据简单的行政文件或临时性的行政决策来实施问责,必须有明确的、充分的法律依据来确定官员需要承担的责任。当然,倡导责任政府的关键还不仅仅在于作出这些原则性规定,还要建立健全科学的

① 侯琦:《民主问责制:政治文明建设的重要路径》,载于《党建研究》2004年第11期,第35页。

② 阮爱莺:《官员问责制在我国的兴起、问题与对策》,载于《东南学术》2004年增刊,第79页。

③ 宗钱,丁美琴:《建构政府问责制的困境与路径选择》,载于《云南行政学院学报》2006年第2期,第59页。

操作程序,通过科学规范的程序,规定何人、以何种程序来判定官员失责也是十分重要的。程序的科学合法是结果合法和公正的根本保证。要促进问责过程的程序化,如责任的认定程序,问责的启动程序和问责的回应程序等。^①

第二,政府责任划分明确化。科学的问责制的前提是在政府各部门之间、行政人员之间有着明确且严格的职责分工,并据此合理地配置权力和责任,并以宪法和法律的形式加以确定,即所谓的职、权、责法定。针对职权责如何划分的问题,要明确以下三点:首先,合理划分执政党与政府之间的职责、权力和责任,只有把党的角色从行政部门中区分出来,才能真正避免问责过程中以党代政、以党纪代替法律的现象。其次,应该科学地划分中央政府与地方政府的权力,明确中央与地方的责任与义务,实现中央与地方关系法制化。再次,科学划分政府部门之间的职责权限。^②

第三,政务信息公开,保证群众的知情权和媒体的报道权。问责制实行的一个重要方面,是保证异体监督的畅通无阻。根本解决信息公开的问题,有赖于制定全国统一的《信息公开法》,要求各级党委政府除涉及国家安全必须保密的事项外,其他所有政务信息必须予以公开。当然,在全国性法律出台之前,作为一种过渡的办法,不妨由地方各级党委政府制定信息公开的规定。^③

第四,问责主体多元化。在法治国家中,政府官员要受到四种力量的问责。一是民主授权的最高权力机关,二是政府专门监督机构,三是行政主管部门,四是政府之外的监督系统,如司法、群众、舆论等。实践证明,只有这四种力量都发动起来了,政府官员才会时时处处如履薄冰,才会谨慎用权。^④

第五,明晰责任归属,厘定责任标准。制定科学的、公平的责权划分体系是实行官员问责制的前提。在现行的权力过多集中于党委、责任过多集中于政府的情况下,制度安排很难做到官员个人的责、权、利的平衡。因此,法律应明确规定何为失责,何种官员应该负何种责任。党委书记负责还是行政首长负责?是正职的责任还是副职的责任?是集体责任还是领导个人责任?是上级官员的责任还是下级官员的责任?是独立的责任还是连带的责任?这些都亟待有一个明确的标准。^⑤

① 纪培荣,刘继森:《官员问责制与建设责任政府》,载于《理论学习》2006年第2期,第58页。

② 林琰瑜:《政府官员问责制:多维理论基础与制度建构探析》,载于《探求》2006年第5期,第30页。

③ 张怀海:《关注领导干部问责制》,载于《领导科学》2004年第17期,第8页。

④ 梁妍慧:《问责制——深化党政领导干部监督管理的重要一环》,载于《中国领导干部论坛》2004年第9期,第9页。

⑤ 杨敏:《拷问官员问责制:问题及对策》,载于《领导干部论坛》2006年第6期,第27页。

第六,实施对政府官员的美德教育与提升政府的“信任”社会资本存量。在市场经济不断发展的今天,加强政府官员的美德教育包含道德伦理教育、思想政治教育、职业道德教育尤其是行政伦理教育,显得尤为重要。理性、良知、履行义务等公共道德对实现法治可以起到积极的促进作用。当政府官员受到美德教育并内化为其自身的价值从而自愿地全心全意地为民众服务时,他们在工作中的诚信意识和责任意识就必定会极大地增强。由此,公民对官员的信任感、政府的亲和力和公信力即政府的社会资本存量就会得到提升。^①

第七,转变干部从政观念,形成新型政治文化氛围。问责制不仅意味着领导干部出了事必须负一定责任,还意味着对于那些政绩平庸、群众不满意的干部,也要责令其辞职,直至免职。这就需要各级领导干部逐步转变从政观念。真正的问责,既来自于制度的硬规定,也来自于群众与舆论的软压力,还来自于干部自身的道德自觉,以及更为浓厚的政治氛围。^②

最后,完善官员问责的救济机制。可以说,针对官员问责的救济制度的完善,决定了官员问责作为一种新的行政监督机制能否真正地体现和实现民意,并直接对官员问责的制度化进程产生重大的影响。为了实现公平的问责,减少“替罪羊”的存在和不必要的损失,建立问责的救济机制是必要的。这就要赋予被问责官员申请复核、申诉和提请仲裁等救济权力,同时对官员在问责过程中合法利益的损失给予合理和适当的事后补偿,尽力确保问责的相对公平与合理。^③

学者们在关注我国政府问责制实施的同时,还十分注意借鉴国外及我国香港地区的成功经验,一些介绍国内外问责制的文章相继问世,如陈瑞莲和邹勇兵:《香港高官问责制:成效、问题与对策》,哈佛大学费正清东亚研究中心;《欧美的官员问责制:做官有责任也有风险》。

以上研究成果一方面为进一步研究提供了可供借鉴的思想观点和材料,另一方面也表示在此领域还有比较大的研究空间(据对中国期刊网全文数据库1999年至2010年底的统计,篇名为“无为问责”的相关文章只有7篇)。

① 黄健荣等:《建构问责制政府:我国政府创新必由之路》,载于《社会科学》2004年第9期,第36页。

② 张怀海:《关注领导干部问责制》,载于《领导科学》2004年第17期,第8页。

③ 周承:《制度安排与伦理建构:官员问责制完善的路径选择》,载于《中共杭州市委党校学报》2006年第3期,第67页。

三、研究思路及研究方法

(一) 研究思路

本书以马克思主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导，按照理论联系实际、实事求是的原则和要求，着眼于国内外环境的新变化对领导干部的挑战，着眼于建设一支高素质的领导干部队伍的要求，从加强党的执政能力建设和党员先进性建设以及构建勤政高效、以人为本的政府的伟大工程和总体目标出发，以湖南省岳阳市推行领导干部无为问责制为个案，运用政治学、党史党建学、行政学、哲学等相关学科的理论，在调查研究的基础上，对领导干部无为问责制度的内涵、意义、主要成效、主要特点、存在的问题和原因，以及如何完善这一制度进行研究和探讨。

(二) 研究方法

2005年，湖南省岳阳市出台了《领导干部和机关工作人员有错与无为问责办法（试行）》，重点在无为问责方面进行了有益探索。因此，本书以湖南省岳阳市的无为问责办法为依据，主要采取实证性研究方法，以实际问题为中心，坚持宏观研究与微观研究相统一、定性研究与定量研究相结合、基础理论研究和应用研究相一致，运用相关学科的最新研究成果，通过调查研究、个别访谈和典型剖析，辅之以资料查阅、纵横比较等，对岳阳市无为问责制运用情况进行充分而深入的考察，取得充足的第一手材料，在此基础上筛选、分析，然后作出理性的归纳思考，从而使该研究成果突破一般抽象的理论概括，真正做到材料具有丰富性、分析具有科学性、观点具有可靠性、对策具有可操作性。

第一章 领导干部无为问责制的含义和基本内容

领导干部问责制首先是一个实践意义上的概念，至今仍无法法律法规的具体规定，即使在学理上也无明确统一的界定。相关的情况，诸如“政治问责制”“高官问责制”“重大责任事故问责制”“政党问责制”“行政问责制”“部门问责制”等说法比较多。显然，构建科学合理的领导干部问责制首先必须从理论上明确领导干部问责制的特质。而要准确地把握领导干部无为问责制的特质，首先应当厘定和明晰“无为”“问责”“无为问责制”的内涵。

一、无为、问责与无为问责制的含义

（一）无为的含义

无为源于行政诉讼中的行政不作为，指国家公务人员拒绝、放弃、推诿、不完全履行职责，不依照规定程序、不按规定权限和规定时限履行职责的行为。用老百姓的话来说，就是吃皇粮、拿俸禄不办公差。某些领导干部的表现，就是不干事、不贡献，在其位不谋其政。如果勾画其“脸谱”，以便识别的话，那么主要有五种类型。

一是无所事事型：这类干部开展工作时精神状态不雅，浑浑噩噩、懒政庸政、不启不发、不推不动，一天到晚无所事事，一杯茶、一支烟，一张报纸看半天；或溜岗串门，胡吹海侃。凡是前人没干的、文件没写的、领导没有明确交待的，一概理直气壮地不干。他们的骨子里信奉的是，不干工作无非就是一条过错，干了工作不知会落下多少麻烦。他们分内的许多工作是在领导的再三催促和职工群众的多次反映下才办理的。

二是推诿扯皮型：岗位职责里明文规定的工作内容，或者可以办、能够办的事情，他们就是偷奸使滑地不办。打官腔，踢皮球，回避矛盾。推诿扯皮，把“找上门”的工作推掉，还让你说不出、躁不得，这套旧时官场衙门作派被这类干部运用得灵活自如。

三是麻木不仁型：对工作没有热情，对群众没有感情，整天一副冷冰冰、懒洋洋、阴死阳活、爱答不理的面孔。找这样的干部办事，群众未曾开口先打怵。这类干部的作风被群众概括为“门难进，脸难看，话难听，事难办”。

四是公事私办型：这类干部看上去忙忙碌碌有作为，实际上是不该作为乱作为。整天忙着走门子、跑关系，为了捞取个人那点蝇头小利，蝇营狗苟。明明按规定马上就能办的事却拖着不办，非得让群众“表示表示”“意思意思”，否则就要群众多跑几趟才能办成事。

五是牢骚满腹型：如果前几类不作为具有隐蔽性的话，那么这类不作为就具有公开性。这类不作为干部或是改革中受益较少的，或是原本思想意识就有问题，他们不是用全局的、长远的观点看问题，不是从自身差距找原因，而是事事处处发泄不满，牢骚满腹，怪话不止。

无为也可用五个字概括，即混：得过且过、无所用心；躲：回避矛盾、逃避困难；懒：不思进取、拖沓散漫；怨：怨天尤人、泄世不满；戳：无中生有、搬弄是非。

对于这种无为干部，人们形象地将其概括为：“三风”干部——学风不浓、作风不实、玩风太盛；“三无”干部——无所事事、无所作为、什么事都无所谓；“三小”干部——玩点小牌、喝点小酒、钓点小鱼；“三利”干部——利大的事抢着干、利小的事不想干、无利的事推给别人干的；“三说”干部——酒杯一端、说话没边，香烟一点、说人长短，牌桌一上、说三道四；“三线”干部——吃喝玩乐站在第一线、革命斗志退到贫困线、违法违纪越过警戒线。

毛泽东在《反对自由主义》一文中对于类似无为的自由主义列举了十一种情形：

“因为是熟人、同乡、同学、知心朋友、亲爱者、老同事、老部下，明知不对，也不同他们作原则上的争论，任其下去，求得和平和亲热。或者轻描淡写地说一顿，不作彻底解决，保持一团和气。结果是有害于团体，也有害于个人。这是第一种。

不负责任的背后批评，不是积极地向组织建议。当面不说，背后乱说；开会不说，会后乱说。心目中没有集体生活的原则，只有自由放任。这是第二种。

事不关己，高高挂起；明知不对，少说为佳；明哲保身，但求无过。这是第三种。

命令不服从，个人意见第一。只要组织照顾，不要组织纪律。这是第四种。

不是为了团结，为了进步，为了把事情弄好，向不正确的意见斗争和争