

盛荣华◎著

湖南人民出版社

党政干部

本文以马克思主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论为指导，按照科学发展观的要求，着眼于建设一支高素质的党政干部队伍的要求。

无为问责制研究

盛荣华◎著

湖南人民出版社

党政干部

本文以马克思主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论为指导，按照科学发展观的要求，着眼于建设一支高素质的党政干部队伍的要求。

无为问责制研究

摘 要

本书以马克思主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系为指导,按照科学发展观的要求,着眼于建设一支高素质的党政干部队伍,从加强党的执政能力建设和党员先进性建设的目标出发,以湖南省岳阳市推行党政领导干部和机关工作人员有错与无为问责制的实践为基础,运用政治学、党史党建学、行政学、哲学等相关学科的理论与方法,对党政干部无为问责制度的内涵、意义、运行状况、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。

主要内容如下:

第一部分,导言。主要论述选题缘由、研究现状、研究思路及研究方法。

第二部分,党政干部无为问责制的含义和基本内容。主要论述无为、问责与无为问责制的含义,从主体、客体、程序、后果等方面阐述党政干部无为问责制的基本内容。

第三部分,实施党政干部无为问责制的重大意义。论述党政干部无为问责制是发展人民民主的积极选择,是建立责任政府的客观要求,是建立有为干部队伍的保障,是提高执政能力的有效途径,是推动科学发展的重要保证,是对保持党的先进性长效机制的探索。

第四部分,党政干部无为问责制的理论基础。论述党政干部无为问责制的理论基础是党的性质与宗旨论、人民至上及授权论、权力监督及制约论、传统勤政为民思想和人民监督政府思想。

第五部分，现行党政干部无为问责制运行状况分析。首先阐明现行党政干部无为问责制所取得的成效主要在于有效畅通了群众监督渠道，切实转变了干部工作作风，较好完善了干部管理方式，有力促进了经济社会发展。其次指出现行党政干部无为问责制不完善的表现：问责重点有待突出，问责驱动有待加强，问责效率有待提高，问责效果有待增强，问责公正有待提升。最后分析现行党政干部无为问责制不完善的原因：一是认识存在某些误区，问责环境有些欠佳；二是法律规定有些缺位，难以完全依法问责；三是体制权责相对不清，造成问责相对困难；四是信息公开不够全面，妨碍民众知情参与；五是配套机制不很健全，影响科学有效问责。

第六部分，完善党政干部无为问责制的思路及对策。论证完善党政干部无为问责制主要在于：构建问责文化，形成问责文化氛围；实行信息公开，创造问责必要条件；把握问责关键，加强问责法制建设；整合问责主体，形成问责工作合力；深化人事改革，建立关口前置机制；完善监督体系，实行科学有效监督。

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》，重点在无为问责方面进行了有益探索。因此，本书将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，辅之以横向比较、历史分析等，对岳阳市无为问责制运行情况进行充分而深入的考察，取得充足的第一手原始材料，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，努力做到选材具有科学性、分析具有深刻性、观点具有可靠性、对策具有可操作性。

序 言

中共湖南省委副书记 梅克保

予职必予权、有权必有责、失职必问责,这是人类社会政治生态良性运行的基本规律,也是中外各类政权普遍推行的做法。现代以来,加强这一领域的制度化建设,实行行政问责制、官员问责制等,已是大势所趋。我们党历来重视这方面的工作,从革命战争年代开始,即有对重大事故和事件当事人进行责任追究的实践。新中国成立后特别是改革开放以来,随着社会主义民主政治建设的不断推进,对干部的问责作为一种行政手段被广泛应用。2003年全国“问责风暴”以后,我国干部问责氛围越来越浓,推进力度越来越大。2003年8月,我在长沙任职时,就曾根据国家有关法规,组织制定过《行政问责制暂行办法》;随后,天津、重庆、海南等省市和岳阳等地市陆续出台了同类规定。自2004年3月起,国家也相继颁布了《全国推进依法行政实施纲要》、《国家公务员法》、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等政策法规,行政问责日益走上规范化、制度化轨道。与此同时,国内学术界相关研究积极跟进,方兴未艾。摆在我案头的这部《党政干部无为问责制研究》,就是《岳阳市领导干部和机关工作人员有错与无为问责办法》的主要组织者、参与者和推动者之一——盛荣华同

志,积三年之功形成的一项重要研究成果。

从当前国内行政问责制发展状况来看,正呈现出由同体问责为主向异体问责为主,由应急型问责机制向长效问责制度,由以问行政、法律责任为主向行政、法律与政治、道德责任并重,由权力问责向制度问责转化的趋势,问责范围也从“有错”问责不断向“无为”问责延伸。盛荣华同志站在这一领域实践操作与理论研究的前沿,专注于探索党政干部“无为”问责,体现了一名地方领导干部对于新形势下加强和改进党的基层组织建设的强烈责任感和敏锐把握能力。全书以中国特色社会主义理论体系为指导,着眼于建设一支善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质党政干部队伍,以加强党的执政能力建设和党员先进性建设为主线,以岳阳市推行党政干部有错无为问责制为例证,在深入调研的基础上,对党政干部无为问责制的内涵、意义、运行状况、存在问题和原因,以及如何进一步完善该制度进行了比较深入的研究,具有四个明显特点。

一是构建了新体系。该书既阐述了党政干部无为问责制的含义和基本内容,又论述了实施党政干部无为问责制的重大意义;既揭示了党政干部无为问责制的理论基础,又分析了现行党政干部无为问责制运行状况;既研究了现行党政干部无为问责制成功之处,又提出了完善党政干部无为问责制的思路及对策。可以说,这一体系体现了理论与实践的有机结合、辩证统一。

二是提出了新见解。作者在写作过程中,广泛借鉴国内外相关研究成果,总结提升,颇多创见。如阐述实施党政干部无为问责制的重大意义时,提出了“是发展人民民主的积极选择,是走向政治文明的客观要求,是建设有干部队伍队伍的保障,是提高执政能力的有效途

径,是落实科学发展的重要保证,是对先进性长效机制的探索”等系统性、思想性较强的观点。在论述党政干部无为问责制的理论基础时,提出了“人民至上及授权论、权力监督及制约论、党的性质与宗旨论、传统勤政为民思想和人民监督政府”等观点,令人多有启迪。

三是探索了新途径。作者在探索完善党政干部无为问责制的思路及对策时,提出了六条具体途径:构建问责文化,形成问责文化氛围;实行信息公开,建立公众投诉体系;把握问责关键,加强问责法制建设;整合问责主体,形成无为问责合力;深化人事改革,建立关口前置机制;完善监督体系,实行科学有效监督。这些途径,涵盖了主体与客体、主体与客观、制度与文化、改革与创新、管理与监督等诸多方面的互动关系,为深入推进干部无为问责工作提供了可资借鉴的路径选择。

四是运用了新方法。该书以岳阳市的《有错无为问责办法》为依据,主要采用实证性研究,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协调,参照相关学科最新研究成果,通过调查研究、个别访谈和典型剖析,对岳阳市问责工作推行情况进行深入考察,取得充足的第一手材料,在此基础上认真筛选、分析,作出理性的归纳和提升,从而使该研究成果突破一般的抽象概括,做到了去粗取精,为伪存真,观点明确,对策可行。

当然,该书也有许多尚待提高的地方。如研究视野可以更加开阔,充分借鉴国际上的最新研究成果;在理论与实践的结合上,可以更加紧密、深入;在文字的表达上,可以更加平实、简洁,等等。

但瑕不掩瑜,总体来讲,《党政干部无为问责制研究》一书兼具理



论性和实践性,在研究思路、体系结构、研究方法和学术观点上都有自己的创新发展。在深入学习实践科学发展观的新形势下,问责制度作为我国民主政治建设的重要组成部分,是坚持科学执政、民主执政、依法执政的有效手段,其重要性越来越突出。今年7月,中央已正式印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,党政干部问责制正以前所未有的力度推进。在这个背景下,《党政干部无为问责制研究》一书的出版,可谓适逢其时。相信该书的出版,不但可为各级各部门结合实际贯彻中央《暂行规定》提供有益参考,而且能为推动学术界进一步深化党政干部问责制的理论研究作出积极贡献。

是为序。

2009年12月

将有错无为问责进行到底

中共岳阳市委书记 易炼红

2005年7月5日,我在与市直有关部门负责人座谈时首次提出,要按照“有错是过,无为也是过;有错要问责,无为也要问责”的要求,尽快制订有关制度,对各级党员干部有错与无为行为实行问责制。随后,市委按照科学发展观的要求,根据有关法律法规和中央政策精神,结合岳阳实际,在认真总结经验,深入调查研究,广泛征求群众意见和建议的基础上,制定实施了《岳阳市领导干部和机关工作人员有错与无为问责办法》,在加强干部队伍管理和监督,防止权力滥用和行政不作为、乱作为、缓作为,提高工作执行力和公信力等方面作了一些积极探索,得到了中央、省及其它各省市的充分肯定。中央保持共产党员先进性教育办公室组织《人民日报》、新华社、中央电视台、中央人民广播电台、《经济日报》、《光明日报》6大新闻媒体进行了重点报道,中央电视台《新闻联播》隆重推介了岳阳经验,有错无为问责制被评为2005年湖南省十大新闻,吉林、江苏、河南、内蒙古等10多个省市先后到岳阳调研考察无为问责工作。

有错无为问责首在无为问责。宽容无为,干部没有压力,工作缺少动力,发展难有活力。针对少数干部“看摊子”、“混日子”、“守位子”、“做一天和尚撞一天钟”,工作上得过且过,事业上不思进取,作风上庸懒散漫,导致一个地方、一个单位长年没变化、没发展等等,市

委出台了《岳阳市领导干部和机关工作人员有错与无为问责办法》，以“有错是过，无为也是过；有错要问责，无为也要问责”为核心思想，把问责的重点放在无为问责上，并对问责的对象、原则、内容、方式、程序及无为的内涵、具体情形等作了明确具体的规定。“无为”是指不履行或不正确、及时、有效地履行规定职责，导致工作延误、效率低下的行为；或因主观努力不够，工作能力与所负责任不相适应，导致工作效率低、工作质量差、任务完不成的一种工作状况。并从应作为而不作为、作为不到位、作为效果不好三个层面对无为的各种具体情形逐条进行列举，便于实际操作。有错无为问责制的推行，较好地解决了过来存在的“小过难究、无为难管”的尴尬，把法律够不着、纪律管不到的“空白地带”用制度管起来，把追究法律责任、纪律责任和政治责任、领导责任结合起来，形成了一种链式的责任追究制度，从而为根治“无为顽疾”提供了制度保障。

有错无为问责重在以问促责。问责，重在敢问、善问、一问到底。事实证明，如果对一些本应问责的干部采取姑息迁就的态度，只是表面上批评批评，讲几句“以后注意，下不为例”的话了事，问责工作就会流于形式，就很难起到“问责一人，教育一片”的效果。市委推行有错无为问责制，问责的对象重点是党政干部，内容重点是无为行为，方式重点是追究政治责任，主要采取组织措施，包括诫勉谈话、责令作出书面检查、通报批评、调整工作岗位、降职使用、引咎辞职、责令辞职和免职等形式。市委坚持问责无盲区、无特区、无禁区，对群众反映、领导批示、媒体关注、代表委员提出的各种有错无为行为，及时启动问责程序，严格进行问责处理。《问责办法》开始实施当年，全市共问责处理 71 人，其中处级干部 6 人，科及科以下干部 65 人；免职 20

人,引咎辞职1人,降职使用4人,调整工作岗位1人,通报批评20人,诫勉谈话、责令作出书面检查25人。五年来,全市共问责处理1311人,其中处级干部12人,科及科以下干部1299人;免职154人,责令辞职或引咎辞职8人,降职使用50人,调整工作岗位102人,通报批评376人,诫勉谈话、责令作出书面检查518人,其它方式问责103人。通过严问严处,不仅有效惩治了一批有错无为干部,而且有力彰显了问责工作的威慑力和生命力,从而激励各级干部更加忠诚履职尽责,科学谋事干事,奋力争创一流。

有错无为问责贵在长期坚持。市委推行有错无为问责时,有不少人担心,“问责制”会不会是一阵风,究竟能问多久?面对各种担忧和疑虑,市委明确提出把有错无为问责制作为加强干部监督管理的一项重要制度长期坚持下去,并健全完善了一系列配套措施和制度。市委成立了问责工作领导小组和问责工作办公室,各县市区和市直各部门单位均建立相应问责工作领导小组,形成了比较健全的问责工作网络。加快制定和创新与问责制相关的制度,先后出台了民本岳阳建设年度综合考评、政府行政绩效考评、机关作风建设考评、岗位责任制、舆论监督制等制度规定,形成了比较完整的问责制度体系。坚持不断扩大群众的参与权、知情权和监督权,设立了举报投诉受理中心,热情接待来访群众,及时回复举报结果,充分调动了广大群众参与问责的积极性,形成了比较开放的问责监督体系。加强问责文化建设,进一步增强各级干部“为官一任,造福一方”的责任感、“不进则退,慢进也是退”的危机感、“一万年太久,只争朝夕”的紧迫感,牢固树立“权力就是责任,使命如同生命”的从政理念,充分发挥问责文化建设对问责制度建设的推动作用,形成了比较浓厚的问责社会环境。

有错无为问责制在岳阳发展。事业成败,关键在人。推动岳阳科学跨越,加快富民强市,关键在于建设一支忠诚履职、科学谋事、勤奋敬业、务实清廉的干部队伍。五年来的实践证明,实行有错无为问责制,增强了干部的责任意识和大局意识,促进了干部作风的深入转变,提高了干部领导科学发展的能力,既是套在干部头上的“紧箍咒”,把他们的工作能力、态度、效率置于群众的监督之下;又是一个“鞭子”,鞭策和激励各级干部在其位、谋其事、尽其责、建其功,有力推动了岳阳经济社会更好更快发展。2009年,我市在科学应对国际金融危机,连续六年保持高位增长的基础上(年均增长13.2%),继续保持平稳较快发展。全年实现生产总值1272.15亿元,增长14.0%;完成全社会固定资产投资619.45亿元,增长58.5%;完成规模工业增加值576.02亿元,增长18.9%;完成财政总收入82.7亿元,增长16.4%;完成社会消费品零售总额431.16亿元,增长19.5%;城镇居民人均可支配收入15680元,农村居民人均纯收入5339元,分别增长12.4%、11.0%。主要经济指标增幅高于全省平均水平。

诚然,推行有错无为问责制是一个重大而又崭新的课题,需要经历一个不断探索和深化的过程。近年来,市委围绕深入推进有错无为问责制,相继开展了忠诚主题教育、不换状态就换人、落实“三更”(更高标准、更严管理、更具公信力)要求等活动,不断丰富问责内涵,拓展问责领域,延伸问责触角,形成问责合力,务求问责实效。市委有理由相信,随着中央《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》的出台实施,问责工作必然会走上规范化、制度化的轨道,有错无为问责制也必然会在这一进程中焕发出更加夺目的光辉!

2009年12月



目 录

导论

- 一、问题的提出 /001
- 二、研究现状 /002
- 三、研究思路及研究方法 /014
 - 1. 研究思路 /014
 - 2. 研究方法 /015

党政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 /017
 - 1. 无为含义 /017
 - 2. 问责含义 /025
 - 3. 无为问责制的含义 /028
- 二、党政干部无为问责制的基本内容 /032
 - 1. 问责主体 /032
 - 2. 问责客体 /039
 - 3. 问责程序 /041
 - 4. 问责后果 /046



目 录

实施党政干部无为问责制的重大意义

- 一、发展人民民主的积极选择 /050
- 二、走向政治文明的客观要求 /054
- 三、建设有为干部队伍的保障 /071
- 四、提高执政能力的有效途径 /078
- 五、推动科学发展的重要保证 /090
- 六、对先进性长效机制的探索 /094

党政干部无为问责制的理论基础

- 一、党的性质和宗旨论 /101
- 二、人民至上及授权论 /108
- 三、权力监督及制约论 /120
- 四、传统勤政为民思想 /128
- 五、人民监督政府思想 /136

现行党政干部无为问责制运行状况分析

- 一、现行党政干部无为问责制所取得的成效 /149
 - 1. 拓宽群众监督渠道 /149
 - 2. 转变干部工作作风 /151



目

录

3. 完善干部管理方式 /153

4. 促进经济社会科学发展 /155

二、现行党政干部无为问责制有待完善 /158

1. 问责重点有待突出 /158

2. 问责驱动有待加强 /160

3. 问责效率有待提高 /163

4. 问责效果有待增强 /166

5. 问责力量有待整合 /168

三、影响党政干部无为问责制完善的原因分析 /171

1. 认识存在某些偏差,问责环境有些欠佳 /171

2. 法律规定有些缺位,难以完全依法问责 /173

3. 体制权责相对不清,造成问责相对困难 /175

4. 信息公开不够全面,妨碍民众知情参与 /178

5. 配套机制不很健全,影响科学有效问责 /179

健全完善党政干部无为问责制 的思路及对策

一、构建问责文化,形成问责文化氛围 /182

二、实行信息公开,创造问责必要条件 /185



目
录

三、把握问责关键,加强问责法律建设 /187

四、整合问责主体,形成问责工作合力 /200

五、深化人事改革,建立关口前置机制 /205

六、完善监督体系,实行科学有效监督 /209

附录 /217

参考文献 /225

导 论

一、问题的提出

国务院总理温家宝在 2004 年的《政府工作报告》中明确指出“政府的一切权力都是人民赋予的”，“只有人民监督政府，政府才不会懈怠”；他强调“有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿”，其中对“监督”和“责任”的强调，引发海内外高度关注。同年，中共中央颁布了《中国共产党党内监督条例（试行）》，是中国共产党执政以来第一个全面、系统推行自我约束与促进自我发展的党内制度规范，明确写入了“询问和质询”、“罢免或撤换要求及处理”等内容，成为推行民主问责制的主要依据。2009 年 7 月 12 日，中共中央出台了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，进一步明确了问责的依据、原则，问责的情形、方式及适用，问责的程序等。

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：仅 2004 年 4 月以来，就有包括省部级干部在内的 200 多名官员，在重大安全事故中“负有责任”受到追究。新一届中央领导集体严肃追究失职官员的