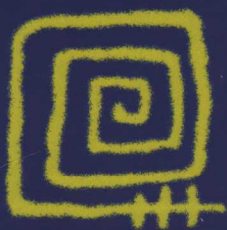


周亚越 © 著

XINGZHENG WENZHI
YANJIU

行政问责制研究



随着社会领域的分化，政府被归入公共领域之中，成为公共领域中的基本构件。因而，政府也往往成为人们注意力的焦点。在近代以来有关政府的理论探讨中，生成了许许多多构建政府和改造政府的方案。然而，在任何一种有关政府的构建或改革方案中，都必然包含着关于政府责任的规定，要求政府承担责任以及能够承担起责任，是一切理论和实践方案的共同追求。

近些年来，“问责制”这一要求政府实现责任的综合性路径的发现，可以说把近代以来的那些来自于政治学的、公共行政学的等各个方面的共同追求以一种体制的方式确立了下来，这是二十世纪末和二十一世纪初人类在政府构建方面的又一项重大发明。对这个问题加以研究，并探讨如何不断地去加以改善，则是一项及时的和有着重大理论价值、实践意义的学术活动。

中国检察出版社

行政问责制研究

周亚越 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政问责制研究/周亚越著. —北京:中国检察出版社, 2006
ISBN 7-80185-562-0

I. 行… II. 周… III. 行政法—研究—中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017782 号

行政问责制研究

周亚越 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjcbs@vip.sina.com

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 11.75 印张

字 数: 324 千字

版 次: 2006 年 4 月第一版 2006 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-562-0/D·1537

定 价: 28.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

“责”这个概念的全称应当是“责任”。关于责任的问题，学者们有着广泛深入的探讨，在理论抽象的视野中，有着各种各样的“责任”，比如，道德责任、法律责任、行政责任等。就人们的行为过程来看，又有过程责任、结果责任等。总之，有了人，有了人群，人们的活动就是在一定的社会阈限内展开的，就会与他人发生关系，就会对他人有影响。在与他人发生关系和对他人有影响的行动过程中，就会有一个责任的问题。所以，有了人类社会，也就有了责任的问题。

近代以来，社会出现了领域分化的问题，一般说来，学者们认为出现了公共领域与私人领域的分化。实际上，近代以来的社会不仅存在着公共领域与私人领域的分立，而且，还存在着一个日常生活的领域。也就是说，近代社会是由公共领域、私人领域和日常生活领域这三个部分构成的。一方面，这三个领域各自具有相对的独立性，是可以把它们分开来加以研究和考察的；另一方面，它们又是紧密地地联系在一起的，它们之间相互作用、相互影响，社会的运行就表现为这三个领域的互动，这三个领域中的每一个领域的发展也取决于其他领域的发展，同时，又会把自身的发展成就推展到整个社会的层面上去。无论在一个历史断面上来认识，还是在纵向的历史过程中来观察，近代以来的社会都是这三个领域的互动和共进。但是，仔细地观察这三个领域，我们又会发现，公共领域处于对另外两个领域的调控和引导的地位上，公共领域存在的必要性，正是需要在它对私人领域和日常生活领域的调节、平衡和引导的意

义上来加以理解的。所以，人们更多地把注意力投向公共领域，关注公共领域中发生的一切事情，并作出科学的或价值的判断。特别是，人们往往把一切社会问题的解决都寄托于公共领域，要求通过公共领域的制度设置和变革去改进解决社会问题的路径。

随着社会的领域分化，政府被归入到公共领域之中，成为公共领域中的基本构件。因而，政府也往往成为人们注意力的焦点。在近代以来有关政府的理论探讨中，生成了许许多多构建政府和改造政府的方案。然而，在任何一种有关政府的构建或改革方案中，都必然包含着关于政府责任的规定，要求政府负责任以及能够承担起责任，就是一切理论和实践方案的共同追求。在整个近代 300 年的历史过程中，只要谈到政府，“责任政府”都是一个表达公众强烈愿望和要求的概念。在政治、法律和伦理等任何一个视角中，责任都是一个最为重要、最为基本的思考重心。事实上，我们可以看到，近代以来，无论是政治学上的权力制衡机制的确立，还是公共行政中官僚制的设置，以及各种各样的管理方式、方法在行政管理过程中的引进，都无非是要使政府及其行政人员能够更好地和更多地负起责任来。近些年来，“问责制”这一要求政府实现责任的综合性路径的发现，可以说把近代以来的那些来自于政治学的、公共行政学等各个方面的共同追求以一种体制的方式确立了下来，这是 20 世纪末和 21 世纪初人类在政府构建方面的又一项重大发明。对这个问题加以研究，并探讨如何不断地去加以改善，则是一项及时的和有着重大理论价值、实践意义的学术活动。

在我国，问责制的研究和实践都可以说还刚刚起步，它是在这样一个背景下出现的研究课题：第一，社会主义市场经济建设取得了阶段性成果，对“责任政府”有着更高的要求，政府也需要通过问责制的体制建设来回应社会主义市场经济进一步发展的要求。第二，在“九届”政府期间，开展了一场共和国建国以来最大规模的机构改革运动，通过这场改革，在一定程度上实现了“精简机构、转变职能、理顺关系”的目标。但是，如何巩固机构改革的成就，如何继续推进这些目标的进一步实现，需要从政府责任方

面入手。也就是说，一方面，通过机构改革，实行问责制的条件基本成熟了；另一方面，又需要通过实行问责制来进一步健全政府体制。第三，中国普遍关注问责制的问题是有个触发点的，那就是“非典”事件。虽然“非典”事件是偶然的，却成了中国政府问责制走向前台的契机。我们看到，在“非典”后，中央以及不少省市很快就出台了一系列有关官员问责的规定，使问责作为一项行政体制而进入中国社会的政治生活中。虽然仅短短几年，现在看来，由于问责制的实行，中国政府在成为负责任的政府方面已经取得了巨大成就。在我们今天所接触到的几乎所有与政府相关的信息中，都可以看到问责制所发挥的巨大作用。特别是“以人为本”的理念以及“科学发展观”的提出，更使问责制有了落实的原则和标准。

中国处在一个非常特殊的历史时期，一方面，中国社会有着繁重的工业化的任务，需要通过社会主义市场经济的建设去迅速解剖工业化的课题，迅速赶超发达国家；另一方面，从全球的范围来看，人类已经开始了后工业化的进程，中国也必须与世界一道，承担起解决后工业化过程中出现的各种问题。在这样一个特殊的历史条件下，中国政府的担子无疑是很重的，它应当如何通过自身的构建而担负起引导中国社会发展的任务，是需要找准一个切入点的，而问责制可能就是一个很好的切入点。近年来，中国的学者们对问责制给予了很大的关注，有许多学者致力于这一问题的研究，并发表了大量学术论文。但是，与中国政府及其行政实践的要求相比，还是远远不够的，更何况系统化的、高质量的、能够直接转化为行动方案的研究成果还显得较弱。正是由于这个原因，我读到周亚越同志的《行政问责制研究》一书初稿时，感到十分欣慰，并乐意把这本书推荐给大家。

周亚越同志近年来潜心思考行政问责制的问题，在行政问责制方面发表了多篇学术论文，并在这些论文的基础上写成本书。在本书中，作者从责任、行政责任等基本概念入手，深入研究了行政问责制的理论，并对西方国家、中国香港及中国内地问责制实践作了

系统考察。在理论研究和实践考察的基础上，作者分析了中国实施行政问责制的障碍，进而对完善行政问责制的路径作出了深入而独到的思考。可以说，这是一本思路清晰，结构严谨，内容系统的关于问责制的著作，有分析也有构建，很多对策性的建议是可以付诸实践的。作为一部专门研究行政问责制的学术作品，非常难得的是，作者能够从政治学、法学、管理学等多学科角度来探讨行政问责制的问题，显得视野较为开阔。作者关于行政问责文化、行政问责法律等方面的研究也不乏深入而独到之处，理论创新是显而易见的。因此，作者所提出的完善行政问责制的路径是富有启发意义的。总之，这是一部能够反映出作者的学术敏感性和理论探索勇气的著作，也是值得一读的作品。

当然，行政问责制在实践中是一个新生事物，对它的研究还只能说是刚刚起步。但是，鉴于问责制对于政府构建的意义很大，是一个值得进一步深入研究和探讨的课题。所以，在某种意义上，我更倾向于把周亚越同志的这本著作看做是我国关于行政问责制研究的新起点。一方面，我相信作者能够继续自己的研究工作，在该领域的研究中取得更大的成绩；另一方面，我也相信，由于周亚越同志这一著作的出版，能够激发出更多学者研究行政问责制的兴趣，从而推动这一问题的研究走向深入。

张康之
2006年1月

前 言

国外学者早就对责任、问责制度作过理论研究，提出了一系列学说和理论模型。例如，古德诺（Goodnow）提出了责任政府理念和构建责任体制的设想；查尔斯·吉尔伯特（Charles Gilbert）提出了两个层面、四种途径建立行政责任机制的模型；罗斯（S. Ross）和休斯（Owen Hughes）等人则从代议制角度揭示了问责制度的内在逻辑。上述学者关于责任、问责的理论渗透在各国制定的《政府责任法》、《公务员行为准则》等规范中，从而将问责制以法律、法规形式加以确定。

在中国，目前行政问责制研究具有两个明显的特点：

其一，行政问责制研究是一个“新点”。行政问责制与“责任”密切相关，责任研究是一个古老的话题，从这一角度上说，行政问责制研究自古就有。但中国国内直接研究“问责”的理论与实践，这还是一个新课题。笔者通过各种数据库的检索表明，国内最早研究问责制始于2002年，因此，我国研究行政问责制的时间只有4年左右。

其二，行政问责制研究是一个“热点”。虽然中国学者研究问责制起步于2002年，在我国问责实践的促动下，自从2004年开始，国内研究问责制的相关论文迅速增加。据“中国学术期刊全文数据库”检索表明，截至2005年2月，在学术论文题目中出现“问责”一词的文章共有197篇。其中，2002年为7篇，2003年为16篇，2004年为106篇，2005年1~2月份已达到68篇，关于问责制的论文数量增加速度惊人。由此可见，问责制研究无疑是我国

理论界研究的一个热点。

截至目前,我国学者毛寿龙、杜钢建、宋涛、黄健荣、谭国太、陈瑞莲、周仲秋、谭功荣、汪永成等已发表了不少关于问责制度的学术论文。在这些论文中,有的主要探讨了问责制度的理论基础;有的专门探讨了问责制的内涵与意义、对象与范围;有的专门对香港高官问责制进行评析并分析其借鉴意义。笔者近三年来也一直关注着行政问责制的研究,并在《行政法学研究》、《理论与改革》、《宁波大学学报》等杂志上发表了“论我国行政问责制的法律缺失及其重构”、“行政问责制的内涵及其意义”、“论行政问责制的柔性机制”等论文。

尽管学术界已有不少关于行政问责制的论文发表,但由于研究时间毕竟较短,所以我国行政问责制研究也存在以下不足:(1)行政问责制研究的系统性和深刻性不够。主要表现在:对我国党和国家主要领导人的问责思想没有作系统的梳理和研究分析;对西方国家的行政问责制度没有作系统和深入的研究;由于中外政治制度的不同,国外的问责制理论并不能完全套用到中国,但目前结合中国政治制度特点的行政问责制研究还很少。(2)行政问责制的理论研究滞后于问责实践。从2002年开始,我国一些地方如长沙、南京、重庆等陆续出台了地方性的行政问责规章。但这些规章都是匆忙出台的,存在疏漏。尤其是各地规章之间在问责主体、问责客体、问责事由、问责后果等方面存在极大差异,显示出这些规章在科学性上比较欠缺。这种巨大差异的存在实际上就反映出行政问责制理论研究的滞后性。另外,我国国内至今还没有一部专门关于问责制或行政问责制的专著出版,这也从另一个角度表明了中国问责制理论研究的不足。

问题在于,中央新一届领导集体把责任政府建设摆在了一个十分突出地位。“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”,“只有人民监督政府,政府才不会懈怠”,这是2004年3月5日国务院总理温家宝在《政府工作报告》中对全国人民作出的庄严承诺,也是

他对强化政府责任意识、建设现代责任政府作出的精辟概括。这既表明了温家宝总理对政府责任和行政问责的突出强调，也表明中国的行政问责制将逐渐走向制度化的轨道。可以预见，“可问责政府”的理念将在中国的行政改革中得到全面推行，行政问责制将成为中国新一轮政治改革的亮点。

因此，无论是从我国行政问责制理论研究现状上看，还是从我国行政问责制实践上看，都迫切需要加强对行政问责制的研究。而且，国外 Soares C. 等学者的研究也已表明：“合适的责任理论（这种理论既充分考虑到个人责任，也充分考虑到集体的和共同的责任）对于问责制是必需的。”^①

本书系统研究行政问责制。本书结构大致分成四个部分：第一部分（包括第一章、第二章）研究行政问责制基础理论，主要包括责任、行政责任、问责、行政问责等基本理论，以及问责制的理论基石。由于问责制的基本含义就是责任追究制度，因此研究问责制就首先要研究“责任”理论，本书就以“责任”作为研究的切入点。第二部分（包括第三章、第四章）研究我国党和国家领导人的监督问责思想，主要包括党的三代领导核心毛泽东、邓小平、江泽民的监督问责思想，以及新一届中央领导胡锦涛、温家宝的监督问责思想。三代领导核心的问责思想反映了中国问责制的历史，而新一届领导人的问责思想则预示着中国问责制的未来，因此，研究他们的问责思想对于我国完善行政问责制具有重要的理论和现实意义。第三部分（包括第五章、第六章）考察西方典型国家的问责制度和香港的高官问责制度。虽然西方国家、香港地区与我国国内的政治制度、行政组织结构不同，但它们的问责制度及其运行实践对中国行政问责制的建立和完善是具有借鉴和启发意义的。第四部分（包括第七章、第八章、第九章）研究中国的行政问责制，主要是从历史角度考察中国行政问责制的实践，分析中国目前实施

^① Soares C., Corporate Versus Individual Moral Responsibility, Journal of Business Ethics, 2003, Vol. 46 (2), p. 143.

行政问责制存在的障碍因素，探讨中国完善行政问责制的路径。这一部分是本书研究的落脚点。

科学研究是建立在前人科研成果基础上的。许多学者的科研成果给本书写作以很大启发，有时本书甚至直接引用了他们的研究成果。如果没有他们的研究成果，本书不可能完成。在此，我谨向他们表示衷心感谢（详见本书最后所列的参考文献）。

衷心感谢我国著名的行政研究专家、中国人民大学教授、博士生导师张康之先生为本书作序，并给予我鼓励。感谢宁波大学和宁波大学法学院领导对于本书出版的大力支持。宁波大学一直鼓励中青年学者成长、鼓励学术著作出版，加强对教师科学研究工作的考核，这一系列措施也是本书写作和出版的动力和压力之所在。

书稿写作往往至深夜或次日凌晨，偶尔往窗外眺望，经常是一片漆黑，万籁俱寂，惟有自己房间的灯光还亮着。“青灯伴孤影”，似乎总是那么孤独。这一方面使自己感受到做学问之艰辛，但另一方面，借用“众人皆醉我独醒”这句话，自己内心似乎又有一种“众人皆睡我独醒”的优越感。

由于本书选题是一个很新的课题，而且行政问责制研究涉及政治学、行政学、法学、管理学等众多学科，再加上自己学术水平和学术能力所限，因此尽管数易其稿，但书中肯定还有许多不足和错误，恳请专家、同行不吝批评指正。

周亚越

目 录

序	(1)
前言	(1)
第一章 责任和责任政府	(1)
第一节 责任和行政责任	(1)
一、责任	(2)
二、行政责任	(5)
第二节 责任政府与政府责任	(12)
一、责任政府	(12)
二、政府责任	(23)
第三节 构建责任政府是时代发展的要求	(27)
一、构建责任政府是国内发展环境的要求	(27)
二、构建责任政府是国际社会环境的要求	(28)
第二章 行政问责制及其理论基石	(31)
第一节 问责制和行政问责制	(31)
一、问责制	(32)
二、行政问责制	(34)
第二节 行政问责制的原则	(38)
一、权责一致原则	(39)
二、责任原则	(40)
三、法定原则	(41)

四、平等原则	(42)
五、公开原则	(44)
第三节 行政问责制是建立责任政府的途径	(44)
一、行政问责理念是建立责任政府的前提	(45)
二、行政问责规范是建立责任政府的基础	(45)
三、行政问责机制是建立责任政府的保障	(47)
第四节 行政问责制的理论基石	(48)
一、民主政治理论	(48)
二、委托—代理理论	(56)
三、交易成本理论	(64)
四、公共选择理论	(67)
五、善治理论	(74)
第三章 三代领导核心的监督问责思想	(81)
第一节 毛泽东的监督问责思想	(81)
一、毛泽东对监督问责必要性的分析	(81)
二、毛泽东监督问责思想的主要内容	(87)
三、毛泽东监督问责思想的特点和不足	(95)
第二节 邓小平的监督问责思想	(101)
一、邓小平对监督问责必要性的分析	(102)
二、邓小平监督问责思想的主要内容	(107)
第三节 江泽民的监督问责思想	(116)
一、江泽民对监督问责重要性的分析	(116)
二、江泽民的监督问责思想	(120)
第四章 新一届中央主要领导的监督问责思想	(135)
第一节 胡锦涛的监督问责思想	(135)
一、监督问责的立足点是“为民”	(136)
二、监督问责的重点是决策和干部选拔任用	(139)
三、把党内民主与人民民主结合起来	(141)

四、推进制度创新, 完善监督制约机制	(143)
第二节 温家宝的监督问责思想	(145)
一、政府要自觉接受人民监督	(145)
二、着力解决损害群众利益的突出问题	(147)
三、廉洁自律, 从严治吏	(150)
四、全面推进依法行政, 加强政府系统内部监督	(153)
第五章 西方国家的行政问责制	(157)
第一节 西方国家行政问责制的主要内容	(157)
一、确认政府及其官员的责任	(158)
二、构建全方位的问责体系	(161)
三、确定行政问责范围	(168)
四、规定行政问责方式	(169)
五、健全行政问责惩戒机构	(171)
六、规范行政问责惩戒程序	(173)
七、建立行政问责配套制度	(177)
第二节 西方国家行政问责制的成功经验	(180)
一、注重以权力制约权力	(180)
二、注重以权利监督权力	(181)
三、注重以法律规范权力	(182)
第六章 香港高官问责制	(184)
第一节 香港高官问责制实施的背景和动因	(184)
一、高官问责制实施的背景	(184)
二、高官问责制实施的动因	(187)
第二节 香港高官问责制的主要内容	(195)
一、高官问责制的适用范围	(195)
二、高官的主要责任	(197)
三、高官问责制的运行机制	(199)
四、高官的行为规范要求	(200)

第三节 香港高官问责制评价	(201)
一、高官问责制实施后的成效	(201)
二、高官问责制存在的问题	(205)
第七章 中国行政问责制的践行	(212)
第一节 “非典”以前：中国历史上的问责实践	(212)
一、中国帝制历史上的问责实践	(212)
二、新中国成立以来到改革开放前的问责实践	(220)
三、改革开放到“非典”以前的问责实践	(223)
第二节 “非典”以后：中国行政问责制的全面推行	(227)
一、全面推行行政问责制的背景和标志	(227)
二、全面推行行政问责制的实践	(230)
第三节 构筑行政问责规范	(237)
一、构筑行政问责规范：中央的探索	(237)
二、构筑行政问责规范：地方的探索	(243)
第四节 中国施行行政问责制的成效	(252)
一、行政问责制冲击了行政领域中的陈腐观念	(252)
二、行政问责制改善了政府的形象	(253)
三、行政问责制增强了政府的责任意识	(254)
四、行政问责制增强了官员的自律意识	(254)
第五节 中国行政问责制的发展趋势	(255)
一、由权力问责向制度问责转变	(255)
二、由同体问责向异体问责转变	(256)
三、由意外事故问责向常规行为问责转变	(257)
四、由追究有过向追究无为转变	(257)
第八章 中国实施行政问责制的障碍分析	(259)
第一节 职责、权限和责任不清	(259)
一、职责和权限不清	(260)
二、责任划分不清	(262)

第二节 行政问责文化滞后	(265)
一、“官本位”观念根深蒂固	(265)
二、责任意识缺失	(266)
三、道德自律弱化	(268)
四、民主法治意识淡漠	(269)
第三节 行政问责配套制度缺失	(270)
一、监督问责制度虚置	(271)
二、信息公开机制缺失	(275)
三、行政问责法律缺失	(277)
四、绩效评估机制缺失	(280)
五、责任主体救济制度缺失	(281)
第九章 中国完善行政问责制的路径分析	(283)
第一节 重塑中国行政问责文化	(283)
一、文化与问责文化	(284)
二、行政问责文化的主要内容	(285)
三、行政问责文化在行政问责制中的作用	(289)
四、培养行政问责文化必须消除三大障碍	(293)
第二节 构建中国行政问责法	(296)
一、规范问责主体及其权力	(297)
二、确定行政问责客体	(298)
三、规定行政问责事由	(298)
四、完善行政问责程序	(300)
五、明确行政问责方式	(302)
六、界定责任体系	(303)
第三节 健全和强化异体问责机制	(308)
一、强化人大问责	(310)
二、健全司法机关问责	(316)
三、加强新闻媒体问责	(319)

四、促使公民参与问责	(322)
第四节 加强行政问责配套制度建设	(328)
一、加强信息公开和促进政务透明	(328)
二、明确职责划分和严格责权对等	(332)
三、完善政府行为绩效评估机制	(335)
四、健全行政问责救济制度	(337)
参考文献	(339)