

桂林理工大学公共经济与管理丛书

卢智增 著

我国地方政府 异体问责机制研究

WOGUO DIFANG ZHENGFU YITI WENZE JIZHI YANJIU



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



作者简介

卢智增，男，1973年6月生，瑶族，湖南江永人，法学博士、教授、硕士生导师，主要从事地方治理研究。近年来，主持完成国家社科基金一般项目1项、教育部项目1项、自治区项目5项、地厅级项目6项。出版专著1部、编著1部，发表学术论文90余篇。

桂林理工大学公共经济与管理丛书

卢智增 著

我国地方政府 异体问责机制研究

WOGUO DIFANG ZHENGFU YITI WENZE JIZHI YANJIU



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国地方政府异体问责机制研究/卢智增著. —武汉: 武汉大学出版社, 2020.4

桂林理工大学公共经济与管理丛书

ISBN 978-7-307-21333-3

I. 我… II. 卢… III. 地方政府—行政管理—责任制—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 275478 号

责任编辑:郭 静

责任校对:汪欣怡

整体设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:北京虎彩文化传播有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:18.75 字数:356千字 插页:1

版次:2020年4月第1版 2020年4月第1次印刷

ISBN 978-7-307-21333-3 定价:55.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

有权必有责，用权受监督，侵权必问责，这是世界各国政府改革的基本理念和普遍做法。问责制是现代国家制约政府行政行为的重要手段，也是建设责任政府、法治政府、民主政府、服务型政府的重要途径。2003年“非典”掀起的“问责风暴”开启了我国行政问责的实践，之后在全国全面推行。但我国目前各地实施的行政问责制大多局限于政府体制内的自上而下的同体问责，而缺乏由权力机关、司法机关、政党、新闻媒体、公民和社会团体等政府体制外的问责主体启动的异体问责，使问责效果大打折扣，影响了问责制的严肃性、实效性和公信力。因此，构建多元异体问责机制，是建设责任政府、实现依法行政、依法治国的必然要求。本书正是选取异体问责这一独特视角，对地方政府问责机制进行系统研究，具有一定的理论价值和实践意义。

本书在结构上分为六章。第一、二章是本书的研究基础，主要阐述了地方政府异体问责的内涵、构成要素、价值理念、基本原则和理论基础。异体问责思想的产生有一定的理论基础。早在古希腊时期，西方国家的先哲们就已经在实践中探索如何防止权力滥用。经过近现代民主政治的发展，西方国家形成了责任政府理论、法治政府理论、人民主权理论、权力制约理论、社会契约理论、行政伦理思想等，这些理论和思想的核心，就是要对政府的行政权力进行民主控制和监督，促使政府对人民负责，自觉承担责任，这些理论无疑对我国构建异体问责机制产生了重要的影响，并奠定了坚实的理论基础。

第三、四、五章是本书的主体部分，分别从地方政府异体问责的困境及原因、地方政府异体问责的国际经验借鉴、地方政府异体问责的机制构建进行论述。在我国实施问责制的实践中，由于人民代表大会权力刚性不足、法律制度不够健全、执政党内巡视功能发挥不够、新闻媒体力量薄弱、问责文化缺失、公民参与渠道狭窄等，异体问责实施过程中存在一定的困境。因此，根据我国当前政治体制改革的实际，结合我国国情，我们要从制度建设入手，分析异体问责对于同体问责的比较优势，借鉴我国古代官僚政治中的权力制约理论和西方发达国家异体问责的优秀成果，综合人大机关、司法机关、政党、媒体、公民、社会组织等异体问责主体力量，强化地方权力机关问责，完善地方司法机关问责，加强

地方党委问责，加强民主党派监督，深化媒体问责，促进公民与社会组织问责，建立健全审计问责，推行绩效问责机制，构建以政府责任为导向、既合乎问责的一般规律又合乎中国逻辑、具有中国特色的地方政府多元异体问责机制，化解异体问责的实践困境。

第六章是本书研究的重点，主要考虑地方政府异体问责相关配套措施的系统化改革和共同推进。为了提高异体问责的实效性，我们还要进行配套改革，使异体问责更加具有针对性和现实可操作性。我们要通过加强官德建设，增强官员的自律意识，提高官员的道德素养和党性修养；通过构建问责文化，增强官员的行政责任意识，营造良好的社会氛围和政治生态；通过扩大信息公开，保障公民的知情权，打造透明政府，实现阳光行政；通过健全问责程序，有效地实现行政问责的规范化、法治化、高效化；通过建立被问责官员复出机制，规范被问责官员复出，增强政府公信力和问责的公正性。

本书是在笔者博士学位论文的基础上修改完成的。笔者相信，本书对于新时代责任型政府、服务型政府、法治型政府建设有一定的价值，特别是随着“四个全面”的推进，不断完善地方政府异体问责机制，实现问责的科学化、制度化、民主化，将有助于增强公务员的责任意识、服务意识、宗旨意识，推动地方政府科学执政、民主执政、依法执政，提升地方政府的治理能力、行政效能、公信力，打造“高效”“主动”“服务”“合法”的新型政府，实现国家治理体系和治理能力现代化。

目 录

导论	1
一、选题缘起及研究意义	1
(一) 选题缘起	1
(二) 研究意义	2
二、研究综述及研究方法	3
(一) 研究综述	3
(二) 研究方法	17
三、研究内容及创新之处	17
(一) 研究框架与内容	17
(二) 创新之处	19
第一章 地方政府异体问责的构成要素与原则	20
一、异体问责的内涵	20
二、异体问责的价值理念	21
(一) 党的性质和宗旨决定了行政问责制的价值理念是立党为公、 执政为民	21
(二) 人民至上理论决定了行政问责制的价值理念是立党为公、 执政为民	22
(三) 民主监督思想决定了行政问责制的价值理念是立党为公、 执政为民	22
三、异体问责的意义	23
(一) 异体问责有利于促进服务型政府的构建	23
(二) 异体问责有利于塑造责任型政府	23
(三) 异体问责有利于增强政府公信力	24
(四) 异体问责有利于提高行政效率	24
四、异体问责的构成要素	25
(一) 问责客体	25

(二) 问责主体	25
(三) 问责内容	26
(四) 问责方式	26
(五) 问责程序	27
(六) 问责结果	28
(七) 问责目的	28
五、异体问责的原则	29
(一) 依法问责原则	29
(二) 权责一致原则	31
(三) 权利保障原则	33
(四) 惩教结合原则	33
(五) 问责主体多元化原则	35
(六) 民主公开原则	36
(七) 公共行政原则	37
第二章 地方政府异体问责的理论基础	39
一、责任政府理论	39
二、法治政府理论	41
三、行政责任伦理	44
四、人民主权理论	45
五、权力制约理论	48
六、善治理论	52
七、公正理论	54
(一) 公正的内涵	55
(二) 公正思想的历史发展	56
八、社会契约论	63
第三章 地方政府异体问责的实施困境及原因	65
一、地方政府异体问责的实施效果	65
二、地方政府异体问责的实施困境	71
(一) 地方人大机关问责“失语”	71
(二) 法律制度问责不力	74
(三) 地方党委巡视问责有限	76
(四) 民主党派问责障碍重重	83

(五) 媒体问责受限	85
(六) 公民问责缺失	90
三、地方政府异体问责实施困境的原因	92
(一) 地方人大权力弱化	92
(二) 法律制度不健全	95
(三) 地方党委巡视功能发挥不够	96
(四) 媒体力量薄弱	97
(五) 问责文化缺乏	98
(六) 公民参与不足	101
第四章 地方政府异体问责的国际经验借鉴	104
一、问责要素构成	104
(一) 问责主体	104
(二) 问责内容	108
(三) 问责机构	108
(四) 问责方式	109
(五) 问责程序	109
二、议会问责机制	109
三、法律问责机制	114
四、绩效问责机制	117
五、伦理问责机制	120
六、审计问责机制	122
(一) 立法模式的审计问责	123
(二) 司法模式的审计问责	123
(三) 独立模式的审计问责	123
第五章 地方政府异体问责的机制构建	124
一、强化地方人大问责	124
(一) 拓宽地方人大问责的方式	124
(二) 加强地方人大制度改革	130
二、完善地方司法机关问责	134
(一) 加强法律制度建设	134
(二) 切实保证司法机关依法独立行使职权	135
(三) 建立司法工作协调机制	136

(四) 加强执法, 严厉惩治	137
三、加强地方党委问责, 完善巡视制度	137
(一) 推行党内民主, 改进党的领导方式	138
(二) 完善地方党委巡视制度	143
四、加强民主党派问责	147
五、深化媒体问责	150
(一) 加快新闻立法, 提高媒体的独立性	151
(二) 制定行业规范, 增强媒体的自律性	152
(三) 推行伦理教育, 培育公民媒介素养	154
(四) 加强媒体监管, 优化媒体问责环境	154
六、促进公民与社会组织问责	155
(一) 加强公民与社会组织问责的法律制度建设	156
(二) 拓宽公民与社会组织问责渠道	157
(三) 完善公民信访制度	157
(四) 加大民意调查	159
(五) 加强公民电子参与问责	160
七、建立健全审计问责	161
(一) 审计问责的产生	162
(二) 增强审计问责的独立性	165
(三) 创新审计问责的方式	167
(四) 创新审计问责的方法	169
(五) 完善审计问责的各项规章制度	171
八、推行绩效问责	173
(一) 绩效问责制的含义	173
(二) 绩效问责制的特征	174
(三) 绩效问责制的实施	175
第六章 地方政府异体问责的配套措施	177
一、加强官德建设	177
(一) 坚持以民为本, 执政为民	177
(二) 提倡求真务实, 勤政不懈怠	179
(三) 建设廉洁政治, 廉政不腐化	180
(四) 增强自律意识, 加强党性修养	181
(五) 建设行政伦理, 明确伦理规则	182

二、建设问责文化	187
(一)克服腐败文化,构建新的官场文化	188
(二)强化责任伦理,增强责任行政意识	188
(三)重塑政治良心	191
(四)追求行政公正	194
(五)培养公民问责意识	197
三、扩大信息公开	198
(一)尽快制定信息公开的法律法规	199
(二)丰富信息公开的内容和形式	199
(三)畅通信息公开渠道	200
(四)创新多层次的电子政府建设体系	200
(五)强化政府信息公开服务的问责	201
四、健全问责程序	201
(一)问责程序的含义	201
(二)问责程序的意义	202
(三)问责程序的步骤	204
(四)构建统一的问责程序法	208
五、规范问责复出	209
(一)建立被问责官员复出机制的必要性	209
(二)当前被问责官员复出存在的问题	211
(三)被问责官员复出存在问题的原因	213
(四)完善被问责官员复出机制	214
结语	217
附录	220
附录 1:《中国共产党问责条例》	220
附录 2:《中国共产党巡视工作条例》	226
附录 3:《中国共产党纪律处分条例》	233
附录 4:《中国共产党党内监督条例》	255
附录 5:《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》	258
附录 6:《中共中央关于加强党的政治建设的意见》	265
参考文献	276

一、著作类	276
二、论文类	280
三、外文类	287
后记	289

导 论

一、选题缘起及研究意义

(一) 选题缘起

2003年“非典”掀起的“问责风暴”开启了我国行政问责的实践，并成为政府和社会共同关注的一个热点问题。之后，长沙市于2003年7月15日出台了我国第一部关于行政问责制的地方性法规——《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》，其他地方政府，如天津、重庆、昆明、海口、深圳、太原等陆续出台了一系列有关行政问责的规定，行政问责的方式逐渐趋于多样化。2004年，党中央颁布《中国共产党党内监督条例(试行)》，明确提出“舆论监督”“质询罢免”等监督问责内容；并在随后颁布的《纪律处分条例》中，进一步细化了党员干部处分的具体情形和措施。2005年3月5日，时任总理温家宝在作《政府工作报告》时提出，在今后政府工作中要“强化行政问责制，对行政过错要依法追究”。2006年生效的《公务员法》规定了行政人员的“惩戒”和“辞职辞退”制度，对责任制的推行予以了法定化。温家宝在2008年的国务院政府廉政工作会议上再次强调，要深化行政首长问责制改革，把握问责重点，对行政不作为、乱作为和严重损害群众利益、公共利益、国家利益等行为依法严肃追究责任。2009年，我国制定的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，成为第一部全国范围内对行政首长问责制作出规定的规范性法律文件，从制度完善的角度，提出了“责令辞职”“引咎辞职”和“免职”等相关规定，进一步加大对领导干部的问责力度。可见，我国党和政府十分重视行政问责制，各级政府不断推行行政问责制，进行问责机制的构建和探索，并取得了一定的成绩，推动问责制不断走向成熟与完善。

但是，从我国行政问责的实践来看，到目前为止，我国行政问责制有一个非常重要的缺陷，那就是我国实施的行政问责制主要局限于同体问责和“上问下责”，上级政府部门成为行政问责的主要发起者，而异体问责和“下问上责”基本上未启动，处于“缺位”状态，人大、司法机关、民众等异体问责主体没有充分

发挥问责作用。虽然同体问责遵循着官僚制等级控制的制度逻辑，有一定的必要性和可行性，正如韦伯所说，由于等级赋予权力，官僚制中有比较严重的、固定的等级关系，相应地也形成了上级对下级的监督关系。^①而这种只依靠单一的行政系统内部的同体问责显然存在一定的弊端，很难使行政官员的责任得到有效追究，很难适应当今中国特色社会主义民主政治发展的需要，很难适应我国政治体制进一步深化改革的需要，不符合建设责任政府、法治政府、服务政府的要求。在我国全面推进政治体制改革和提高政府治理能力的过程中，与同体问责相比，异体问责更符合社会主义民主发展的要求，具有更强的效力和公信力，更能体现民主性、公正性、彻底性。因此，构建多元异体问责机制，是实现责任政府的必由之路，是民主政治发展的必然趋势。

为此，党的十七大报告指出要健全人大质询、罢免制度，十一届全国人大三次会议则指出今后将依法开展对“一府两院”和政府有关部门的询问和质询。十八大报告首次提出，要建立健全权力运行约束体系，完善质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，要将党内监督、民主监督、舆论监督、法律监督等各种监督形式结合起来，使权力在人民的监督之下，在阳光下运行，并建立决策问责和纠错制度，强化领导责任，减少决策失误，及时纠正错误决策和挽回损失。十八届四中全会进一步指出，要综合党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等多种监督形式，建立纠错问责机制，健全问责方式和程序，形成监督合力，提高监督效果。这些为异体问责的发展开辟了良好的环境。基于此，从中国特色社会主义政治文明建设出发，研究异体问责机制创新，具有一定的理论研究价值和实际应用意义。

（二）研究意义

1. 理论意义

首先，本研究有利于创新行政问责制基本理论的研究。我国问责实践时间晚，各方面还不够完善，尤其异体问责尚未形成系统的分析方法和可行的制度设计，异体问责主体的作用没有得到有效发挥。因此，对异体问责进行专门研究，可以丰富该领域的研究成果，对探索我国地方政府多元异体问责制度模式，构建行政权力的问责监督机制，具有一定的理论指导意义。

其次，本研究有利于借鉴域外经验，丰富责任政府的内涵。相对于我国的责任政府建设，西方发达国家已经形成比较成熟的异体问责机制，通过对西方国家

^① 彭和平等：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第34页。

异体问责制度深入系统的研究，有利于寻找差距和努力的方向，可以为我国建立多元异体问责制提供经验借鉴，使异体问责成为一种“良制”，从而加快对问责制实践经验的总结和升华。

2. 实践意义

第一，有利于推进和谐社会的发展。当前我国正处于全面建设小康社会的关键时期，既是加速发展的机遇期，又是各种矛盾凸显的挑战期。加快异体问责研究，对于实现社会公平与正义、维护人民群众的合法权益、扩大社会主义民主、全面建设和谐社会都具有非常积极的意义。

第二，有利于促进责任政府的构建。实施多元异体问责，是建设民主政治和责任政府的内在要求，是当今政治体制改革的客观需要，可以促使政府官员合法、正当地行使手中的权力，使政府由“权力政府”转变为廉洁、高效的“责任政府”，提高地方政府的公共服务水平，促进我国责任型政府和服务型政府的建设。

第三，有利于推动政治文明进程，实现以德治国。通过构建异体问责机制，摒弃传统的“官本位”思想，推进政治伦理，提高公务员对国家利益、集体利益和人民群众利益高度负责的自觉性，形成权力与责任不可分离、责任重于泰山的价值取向，推动社会主义民主政治的进步，重塑政府的权威和形象，使之成为中国新一轮政治体制改革的亮点，进而在中国构建起崭新的政治道德，形成适应民主社会发展的新的行政文化和行政生态。

第四，有利于促进地方政府公信力的提升。实施多元异体问责，实现异体问责的制度化、常态化，可以加快推进我国的行政管理体制改革，促进政府职能的转变，建立健全行政问责相关制度，大大提高我国政府的行政效能，提升政府执行力和公信力。

二、研究综述及研究方法

(一) 研究综述

1. 国外研究综述

行政问责制中的“问责”一词最早出现在西方，但是先于资本主义产生的年代，问责仅仅局限于行政系统内部，并不算是真正意义上的问责。早在古希腊雅典时期和古罗马共和国时期，智者们就已经在实践中探索如何防止权力的滥用。到了近代，洛克、孟德斯鸠、卢梭等思想家们进一步阐释了问责思想。资本主义产生以后，公民的权力意识不断地增强，问责成为保护公民权利的有效手段，成为当时民主政治体系的重要组成部分。随着社会的进步，理论不断发展，法治不

断完善，行政问责也得到了一定的发展。西方发达国家已经形成了一套完善的问责理论和运行制度。

(1) 政府责任研究

西方学者普遍认为，民主政治的核心问题和重要价值就是“责任”。罗伯特·格瑞哥瑞指出，责任在西方政治哲学和民主政治体制中具有中心地位。^①在詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔看来，责任是民主制度的最基本的问题。^②

《布莱克维尔政治学百科全书》对“责任”的含义做了解释，在政治领域，责任就是与某个特定的机构或者特定的职位相联系的职责，它要求公职人员在担任一定职务的同时必须承担一定的工作，履行一定的职能。^③英国学者 A. H. Birch 认为，“责任”有三层含义：其一，指满足社会公共需求和公共利益的公共行政体制；其二，指义务和道德责任；其三，指政府的整体责任。^④B. 盖伊·彼得斯提出，“责任”不仅包含道德责任，还包含民主责任、管理责任，责任要求公职人员不仅要对外部机构负责任，还必须遵守一般法律，遵守特定的法律，遵守行政系统内部的各种行为规则。^⑤

西方学者普遍认为，“责任”这一概念与职责、透明、负责、义务等相近，政府责任则是政府的义务、法律责任、回应性的整体概念。如果政府机关及其公职人员不履行其职能，不履行义务，就必须承担相应的责任。政府只有正确履行其社会义务和职责，才是民主政府、责任政府。斯塔林认为，衡量政府责任的完善程度，主要看政府是否具备了六个因素，即回应性、公正性、诚实性、效率、法定程序、承担主体等。^⑥

西方学者还对政府责任进行了分类研究。罗伯特·本恩将政府责任分为财政

① Robert Gregory: *Accountability in Modern Government*, Handbook of Public Administration, SAGE Publication, 2003, pp. 557-558.

② [美]詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔：《行政过程的政治：公共行政学新论》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 429 页。

③ 邓正来：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 652 页。

④ A. H. Birch: *Representative and Responsible Government*, Unwin University Books, 1964, pp. 17-21.

⑤ [美]B. 盖伊·彼得斯：《官僚政治》，中国人民大学出版社 2006 年版，第 313 页。

⑥ Graver Starling: *Managing the Public Sector*, Homewood, The Dorsey Press, 1986, pp. 115-125.

责任、公平责任和绩效责任。^① 罗姆瑞克认为，政府及其工作人员应该承担的责任有官僚责任、法律责任、政治责任、职业责任等四种。^② 龙通、罗斯把责任分为政治责任、管理责任、顾客责任、职业责任等四种。^③ 詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔则把政府责任分为财政责任、项目责任、程序责任等三种。

(2) 行政问责制内涵研究

最早对“行政问责”明确界定的是美国著名学者杰·M. 谢菲尔茨，他在1985年主编的《公共行政实用词典》中提出了“行政问责”(Administration Accountability)的定义解释：“由法律或组织授权的高官，必须对其组织职位范围内的行为或其社会范围内的行为接受质问、承担责任。”

罗美泽克在《公共行政与政策国际百科全书》中认为，公共行政问责内容及实现机制主要有四个方面：法律问责、政治问责、等级(管理)问责和职业(道德)问责。

欧文·E. 休斯在其著作《公共管理导论》中提出，责任机制，就其本质而言，就是一种民主制度。行政问责制的最基本含义，就是政府的任何行动都是代表公民所进行的行动，而且要对公民汇报和承担责任。^④ 也就是说，在政府与公民之间形成了一种责任机制。问责制要求政府机关及其公职人员必须对其行为负责。

世界银行的专家认为，行政问责是一个前瞻性的话题，要求公职人员对其公共行政决策、公共行政行为及结果负责，并接受失责的惩罚。^⑤

珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特认为，问责制包含三个内容，(1)政府官员为什么负责？(2)政府官员对谁负责？(3)政府官员实现责任需要什么手段？^⑥ 罗伯特·佩尔则回答了为什么负责、向谁负责、通过什么机制负责等问题。他认为，行政责任与角色责任相关联，不同的职位有不同的角色责任和行政责任，也有不同的负责对象，问责制可以通过绩效评估系统、预算系统、财政审

① Robert D. Behn: *Rethinking Democratic Accountability*, Brooking Institution Press, 2001, p. 6.

② Romzek, Barbara S: *Where the Buck Stops: Accountability in Reformed Public Organizations in Patricia*, Jossey-Buss, 1998, p. 197.

③ Lawton, Alan and Rose, Aidan: *Organisation and Management in the Public Sector*, Pitman, 1991, p. 23.

④ 欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版，第264-265页。

⑤ 世界银行专家组：《公共部门的社会问责》，中国人民大学出版社2007年版，第13页。

⑥ [美]珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，中国人民大学出版社2004年版，第115页。