

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：12920071150229

UDC_____

廈門大學

硕士学位论文

论行政问责主体

On the Subject of Administrative Accountability

李 苗

指导教师姓名：朱福惠 教授

专业名称：宪法学与行政法学

论文提交日期：2010年04月

论文答辩时间：2010年 月

学位授予日期：2010年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2010年04月

论行政问责主体

李 苗

指导教师 朱福惠 教授

厦门大学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为()课题(组)的研究成果，获得()课题(组)经费或实验室的资助，在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

行政问责制的关键是行政问责主体。本文试图结合行政法的理论与实践，阐释行政问责主体的法律问题，并希望对我国行政问责制的良化有所助益。

除前言和结语外，本文共分为以下四部分：

第一章以基本理论为基础，结合比较法实践，对典型的行政问责模式进行比较，从而明确行政问责主体的基本概念与类型。在比较法上，行政问责主体的共同本质是，具有行政问责权并对问责决定独立地负有法律责任的行政机关。当然，其表现形式极为多样，笔者试图将这些不同行政问责模式中的问责主体予以类型化。根据不同的标准，至少可以有三个系列的分类法：集中型与分散型，常设型与临时型，官僚型、专家型与大众型。

第二章主要针对我国行政问责体制中的问责主体展开分析。首先对我国的各类法律文本进行规范分析，通过对这些法律、法规和规章的分析，并结合第一章中关于比较法实践与基本原理的结论，笔者试图发现我国现行行政问责制在行政问责主体设置上的缺陷，即以官僚型问责主体为主结构单一、问责主体缺乏明确性和制度设计之不足为问责权行使失范提供了便利三个方面。

在第三章中，对于我国行政问责主体的规范，笔者认为应当从两个方面着手，首先是行政问责主体结构的调整与优化，也即行政问责主体体系的多元化及行政问责主体结构的优化，其次是理顺行政问责主体的外部关系，这包括与个人申诉、投诉与检举的关系，与司法机关问责（法律问责）的关系以及与人大、政党问责（政治问责）的关系三个方面。

第四章主要针对行政问责主体的权力及其法律规制而展开。在我国，除了行政问责主体本身明确性缺乏以外，以法律手段规制行政问责权也没有受到应有的重视，以至于问责这一监督行政官员的措施本身却是缺乏监督的。大体上可以从以下几个方面来加强对问责权的规制，实体规制主要是对问责权具体行使的条件明确化，行政问责的依据明确化，程序规制主要是针对我国目前的行政问责制缺少有效程序。此外，对行政问责主体的“问责”和保障被问责人的权利，也是从事后限制问责权的一种必不可少的措施。

关键词：行政问责制；行政问责主体；行政问责权；责任制政府

厦门大学博硕士学位论文摘要库

ABSTRACT

The subject issue is the most important element of administrative accountability. The author, in this thesis, probes into some legal issues concerning the subject of administrative accountability with the combination of administrative legal theory and practice, and with the aim to improve the relevant legal system in China.

Besides the preface and conclusion, the thesis is divided into four parts.

In Chapter One, the author, based on the general theory and practice of comparative law, examines the basic notion and type of the subject of administrative accountability. From the perspective of comparative law, subjects of administrative accountability are administrative organs which possess independent powers and competence. They, however, are divided into numerous types, which at least include three categories: centralized and decentralized, standing and temporary, bureaucratic professional and popular.

In Chapter Two, the author focuses on the subject of China's administrative accountability system. Firstly, the author examines the legal texts. Secondly, against the Chapter One, the author specifies some institutional flaws, such as the lack of comprehensiveness of subjects of accountability, the ambiguity of the subject of accountability, and deficiency of institution.

In Chapter Three, the author brought forward the proposition to establish a reasonable system for the subject of administrative accountability. The author proposes that this can be done from two perspectives: first, to accomplish the diversity and internal definitude of subject; second, to streamlining the external relationship of the administrative subjects, including the relationship with individual appeals, complaints and impeaches; with accountability by judiciary, and with the People's Congress, the People's Court.

In Chapter Four, the author discusses the legal regulation of power of administrative accountability. This is the essential part of subject system. It can be divided into three parts: first, to strengthen the substantial regulation, which makes clear the powers of subjects; second, to provide the procedural regulation, in accordance with which the specific procedures are imposed upon the exercises of

power; third, to strike the balance between the powers of administrative accountability and the substantial and procedural rights of those subject to accountability.

Key Words: Administrative Accountability System; Subject of Administrative Accountability; Power of Administrative Accountability; Responsible Government

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 前 言..... | 1 |
| 第一章 行政问责主体的概念、构成与类型..... | 5 |
| 第一节 行政问责主体的概念 | 5 |
| 一、行政问责主体的定义..... | 5 |
| 二、行政问责主体的界限..... | 6 |
| 三、行政问责主体与相关主体的关系..... | 7 |
| 第二节 行政问责主体的构成 | 8 |
| 一、独立的法律地位..... | 9 |
| 二、具有行政问责权..... | 9 |
| 第三节 行政问责主体的类型 | 10 |
| 一、集中型行政问责主体与分散型行政问责主体..... | 10 |
| 二、常设型行政问责主体与临时型行政问责主体..... | 11 |
| 三、官僚型行政问责主体、专家型行政问责主体与大众型行政问责主体..... | 12 |
| 四、行政问责主体表现形式的多样性..... | 13 |
| 第二章 我国行政问责主体的现状 | 14 |
| 第一节 法规设立的行政问责主体 | 14 |
| 一、宪法确立的问责主体..... | 14 |
| 二、法律确立的问责主体..... | 14 |
| 三、行政法规和部门规章确立的问责主体..... | 15 |
| 四、地方性规范和地方政府规章确立的问责主体..... | 17 |
| 第二节 我国行政问责主体的范围与权限 | 19 |
| 一、我国行政问责主体的特征..... | 19 |
| 二、我国行政问责主体的范围..... | 20 |
| 三、我国行政问责主体的权限..... | 21 |

| | |
|---|----|
| 第三节 我国行政问责主体存在的主要问题 | 22 |
| 一、以官僚型行政问责主体为单一形式 | 22 |
| 二、行政问责主体缺乏明确性 | 23 |
| 三、制度本身的缺陷使问责权的行使失范 | 23 |
| 第三章 我国行政问责主体的规范 | 25 |
| 第一节 行政问责主体结构的调整与优化 | 25 |
| 一、行政问责主体结构的调整 | 25 |
| 二、行政问责主体结构的优化 | 26 |
| 第二节 行政问责主体与其他问责主体的协调 | 27 |
| 一、行政问责主体与个人申诉、投诉和检举之关系 | 28 |
| 二、行政问责主体与司法机关问责（法律问责）之关系 | 29 |
| 三、行政问责主体与人大、政党问责（政治问责）之关系 | 29 |
| 第四章 我国行政问责权行使的限制 | 31 |
| 第一节 行政问责权的实体规制 | 31 |
| 一、行政问责权行使条件的明确化 | 31 |
| 二、行政问责依据的明确化 | 32 |
| 第二节 行政问责权的程序规制 | 33 |
| 一、立案 | 33 |
| 二、调查 | 34 |
| 三、决定 | 34 |
| 四、通知与执行 | 35 |
| 第三节 对行政问责主体的“问责”与被问责人的权利保障 | 36 |
| 一、对行政问责主体的“问责” | 36 |
| 二、被问责人的权利保障 | 37 |
| 结 语 | 39 |
| 参考文献 | 40 |
| 致 谢 | 43 |

CONTENTS

| | |
|--|-----------|
| Preface | 1 |
| Chapter One The Notion, Composition and Types of the Subject of Administrative Accountability | 5 |
| Subchapter 1 The Notion of the Subject of Administrative Accountability · 5 | |
| Section 1 The Definition of the Subject of Administrative Accountability · 5 | |
| Section 2 The Scope of the Subject of Administrative Accountability ····· 6 | |
| Section 3 The Relationship between the Subject of Administrative Accountability and Its Correlative Subjects ····· 7 | |
| Subchapter 2 The Composition of the Subject of Administrative Accountability | 8 |
| Section 1 The Independent Legal Status ····· 9 | |
| Section 2 The Endowment with Administrative Accountability Power ····· 9 | |
| Subchapter 3 Types of the Subject of Administrative Accountability ····· | 10 |
| Section 1 Centralized and Decentralized Subjects of Administrative Accountability ····· | 10 |
| Section 2 Standing and Temporary Subjects of Administrative Accountability ····· | 11 |
| Section 3 Bureaucratic, Professional and Popular Subjects of Administrative Accountability ····· | 12 |
| Section 4 The Diversification of the Subject of Administrative Accountability ····· | 13 |
| Chapter Two Current Situation of the Subject of Administrative Accountability in China | 14 |
| Subchapter 1 The Subject of Administrative Accountability provided by legal Norms | 14 |
| Section 1 The Subject of Administrative Accountability provided by The Constitution | 14 |
| Section 2 The Subject of Administrative Accountability provided by Law14 | |
| Section 3 The Subject of Administrative Accountability provided by | |

| | | |
|----------------------|--|-----------|
| | Administrative Regulations and Rules····· | 15 |
| Section 4 | The Subject of Administrative Accountability provided by Local Regulations and Rules ····· | 17 |
| Subchapter 2 | The Scope and Power of the Subject of Administrative Accountability in China ····· | 19 |
| Section 1 | The Characteristic of the Subject of Administrative Accountability ····· | 19 |
| Section 2 | The Scope of the Subject of Administrative Accountability ··· | 20 |
| Section 3 | The Powers of the Subject of Administrative Accountability·· | 21 |
| Subchapter 3 | The Shortage of the Subject of Administrative Accountability in China ····· | 22 |
| Section 1 | Bureaucratic subject of administrative accountability as the sole modality ····· | 22 |
| Section 2 | Ambiguity of the Subject of Administrative Accountability·· | 22 |
| Section 3 | The Irregular Exercise of Power of Administrative Accountability ····· | 23 |
| Chapter Three | The Improvement of the subject of Administrative Accountability in China ····· | 25 |
| Subchapter 1 | The Structural Adjustment of the Subject of Administrative Accountability ····· | 25 |
| Section 1 | The Diversification of Adjustment of the Subject of Administrative Accountability ····· | 25 |
| Section 2 | The Structural Improvement of the Subject of Administrative Accountability ····· | 26 |
| Subchapter 2 | The Coordination of the Subject of Administrative Accountability and Other Subjects ····· | 27 |
| Section 1 | The Subject of Administrative Accountability and Individual Petition ····· | 28 |
| Section 2 | The Subject of Administrative Accountability and Judicial Accountability ····· | 29 |
| Section 3 | The Subject of Administrative Accountability and Political Accountability ····· | 29 |
| Chapter Four | The Restriction of Exercise of Power of | |

| | | |
|------------------------|--|-----------|
| | Administrative Accountability | 31 |
| Subchapter 1 | The Substantive Control of Power of Administrative Accountability | 31 |
| Section 1 | To Specify the Conditions for the Exercise of Power of Administrative Accountability | 31 |
| Section 2 | To Specify the Legal Foundation for the Exercise of Power of Administrative Accountability | 32 |
| Subchapter 2 | The Procedural Regulation of Power of Administrative Accountability | 33 |
| Section 1 | To Put on Docket | 33 |
| Section 2 | To Investigate | 34 |
| Section 3 | To Make Decisions | 34 |
| Section 4 | To Inform and Implement | 35 |
| Subchapter 3 | The Accountability and the Protection of Rights of Those Subject to Accountability | 36 |
| Section 1 | The Exercise of Accountability | 36 |
| Section 2 | The Protection of the Right of the Accountable Individual | 37 |
| Conclusion | | 39 |
| References | | 40 |
| Acknowledgement | | 43 |

厦门大学博硕士学位论文摘要库

前言

一、研究范围

在研究行政问责主体以前，有必要探讨行政问责制的概念及范围，以确定本文所使用的“行政问责制”的“问责主体”是在何种意义上来使用的。

通说认为行政问责制是“特定的问责主体针对各级政府及其公务员承担的职责和义务的履行情况，要求其承担否定性后果的一种责任追究制度”。^①这种对行政问责的定义方法体现了绝大多数学者的观点，但这一定义在语义上还值得进一步斟酌。笔者认为，应当区分“问责行政”与“行政问责”。“问责行政”是所有的法律主体，包括行政、立法和司法机关对行政的问责，而“行政问责”则是指，由特定的行政主体对行政的问责。从严格意义上讲，前引的定义显然是“问责行政”，而不是“行政问责”。

本文在研究行政问责的问责主体时，采用严格意义上的行政问责概念，即将行政问责视为行政主体对行政机关及其公务员的问责，将来自于行政以外的问责排除在外，如此界定研究范围，其合理之处有以下三个方面：

第一，研究的针对性和明确性。现代宪政制度为保证行政权的合目的性运行而设置了多种多样的具体机制，对行政权进行全方位的监督，如果将行政、立法和司法对行政的问责均视为行政问责，将会弱化研究的针对性和明确性。

第二，行政问责的特殊性。来自行政内部的问责在本质上乃是行政上的措施，这种性质使行政问责具有与其他问责形式截然不同的特性，如果将各不相同的问责主体混淆在一起进行研究，势必混淆行政问责的特殊性。

第三，符合我国特殊国情。在我国独特的宪政背景下，行政上的问责在所有问责形式中居于主导地位，其他的问责形式能否落实往往是由行政部门来决定的，而行政手段几乎贯穿到所有问责过程当中。因此，着重强调和专门研究行政上的问责制及其问责主体具有超乎寻常的实践意义。^②事实上，在我国特殊背景下，当人们提到行政问责制时，其所默认的正是行政上的问责。^③

基于上述考虑，本文对问责主体的研究限于一定行政机关内部的问责。就具

^① 路景兰. 行政问责制度刍议[J]. 山西省政治管理干部学院学报, 2009, (3):66.

^② 当然，即使这种过渡业已完成，本文的研究也还是具有意义的，只不过“超乎寻常”就不再适用了。

^③ 例如，笔者查阅了各省、市制定的行政问责暂行办法（如《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》），其中都将行政问责定义为行政（省市人民政府）对行政的内部问责。

体的法律实践而言，行政问责制在要素方面一般被分为以下五个方面，即：行政问责的主体，即“由谁问”；行政问责的对象，即“向谁问”；行政问责的事由，即“问什么”；行政问责的方式，即“如何问”；行政问责的结果，即“担何责”。其中，行政问责主体是第一要素。事实上，正如行政法上的行政活动总是围绕行政主体展开一样，行政问责的整个过程都是围绕着行政问责主体及其问责权的行使而展开的。因此，就理论研究而言，抓住了“行政问责主体”这一问题，就抓住了行政问责制的关键。因此，问责主体是研究行政问责制的最为重要和根本的“切入点”。

二、研究背景

在宪政制度较为发达的国家，行政问责制是构建责任制政府必不可少的重要机制，很多宪法学者和行政学学者，都曾论及行政问责制，因此，行政问责的观念具有悠久的历史。但相比而言，这一问题在我国则是一个崭新的话题。晚近几年来，行政问责制在我国逐渐建立和普及，并成为社会各界广泛关注的话题。

从实践层面来看，长沙市于 2003 年制定我国第一个行政问责办法，其后，成都、南京、济南、云南等省市先后出台并全面实施行政问责制，最后扩展到国家层面，中共中央办公厅和国务院办公厅于 2009 年 7 月 12 日^①联合印发了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。随着我国政治文明的不断向前发展，行政问责正逐步演变成一种重要的现代行政法律手段和管理手段。然而，除了承载着人们对一项新生制度的激动和喜悦之外，我国行政问责制也尤其应当承担起人们的理性批判和反思。

回顾其制度发展史，行政问责制最初是作为应对公共危机的应急措施而步入我国法律与政治生活的，准确地说，是 2003 年“非典”期间的高官撤职引发了我国的“行政问责风暴”。在这种背景下形成的行政问责体制多少有些紧迫，体制设计不够合理，各地的作法不尽相同，即使是中共中央和国务院刚刚印发不久的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，在问责主体、问责条件、问责程序等方面的规定均较为简单。

^① 必须指出的是，这一日期是“推定”的日期，因为有关资料表明，该规定是 2009 年 5 月 22 日中共中央政治局会议审议通过的，但中共中央办公厅和国务院办公厅的发文没有注明日期，新华社 2009 年 7 月 12 日电公布该《规定》的内容时，也没有涉及具体日期，只是提到“近日”。

我国现行的行政问责理论研究较为薄弱。有关行政问责的专著寥寥可数,^① 研究论文虽然数量比较可观,^② 但多属于针对 2003 年以来“问责风暴”的应景之作, 既不全面也不够深入, 尤其是人们没有注意到行政问责主体制度在完善行政问责制中的重要地位, 有关行政问责主体的专门研究目前仍然处于空白状态。这就使专门研究行政问责主体成为必要。

笔者认为, 在问责风暴下所出现的一系列相互联系的法律问题中, 最为根本的问题是行政问责主体, 即如何构建有效的行政问责主体, 保证其合法的问责, 并规范其问责权的行使。几乎所有的关于行政问责的问题最终都会归结到问责主体上, 而关于行政问责主体的制度建构则是完善行政问责体制的根本所在。

三、研究价值

责任政府作为现代民主政治的一种基本的价值理念和范式设计, 是当今世界各民主国家政府改革的基本价值取向, 责任政府的建构也是政府民主管理制度化、规范化、程序化的重要保障。行政问责作为一种对政府及公共管理者进行责任追究的制度安排, 有助于激发政府及官员的责任感, 并为建构责任政府发挥保障和促进作用。

在我国, 行政问责制的出现, 是对目前权力与责任不对等、行使权力而较少承担责任的现实所作的回应, 意在实现使权力行使者对其行为承担责任的良好目的。但是, 只有抓住问题的根本之处, 行政问责制才能真正发挥其应有的作用。所谓的根本之处, 正如前文所论及的, 在于行政问责的主体。在我国目前的行政主导体制中, 只有将行政问责主体制度这一最根本的问题解决得当, 才能享受到行政问责制所能带来的各种益处。

就目前的情形而言, 行政问责主体的问题仍然没有引起人们足够的注意, 前不久刚刚发布的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》也对到底“谁”是“问责决定机关”语焉不详, 而其中问责决定机关与纪检机关和监察机关的关系更是“暧昧”。在实践中, 行政问责主体制度从无到有的过程似乎也被深深打上了我国传统行政体制的弊端, 其权力与责任不对等、行使权力而较少承担责任, 人们

^① 例如, 张创新. 中国行政问责制度研究[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2006. 周亚越. 行政问责制研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2006. 周亚越. 行政问责制比较研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2008. 陈党. 问责法律制度研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2008.

^② 截止至 2010 年 4 月, 笔者检索中国期刊全文数据库(1979 年 1 月至 2009 年 12 月)的结果, 共有 526 篇关键词为“行政问责”的论文, 其中硕士论文 77 篇, 博士论文 1 篇。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库