

中国十月问责风暴持续发力

多名地方官员落马

行政问责制正在演变为一种严厉的常态程序

从来没有如此凌厉，也从来没有如此密集。从9月开始劲吹的新一轮官员“问责风暴”，以越来越猛烈的势头裹挟进10月。

国庆期间，国务院安委办安全生产督查组在山西省吕梁市等地进行实地安全生产检查中，发现一些地方存在私挖滥采严重、安全隐患突出等问题。吕梁市随即启动行政问责，对部分失职渎职官员严格追究责任，免去张枝华汾阳市常务副市长职务，免去任斌汾阳市市长助理职务，撤销汾阳市石庄镇党委书记任双钢、镇长段忠友等人的职务。从9月14日开始，至少19名县级以上官员落马。最多的一天，共有4名官员被问责。

2008年行政问责密度远超往年，其问责范围之广、所涉官员级别之高，都堪称前所未有。这些信号表明，作为一个法治政府，行政问责制正在演变为一种严厉的常态程序。

官员问责由中央层面辐射到地方层面

2003年非典时期，是新中国历史上首次在突发灾害事件中，短时间内就同一问题连续地、大范围地追究官员责任。问责制的启动，被认为是中国战胜非典危机的转折点。而发生在同一年的重庆开县井喷事故，中石油老总的引咎辞职，则被认为是官员责任追究制度的一个里程碑事件。

此后，官员问责不断由中央层面辐射到地方层面。

2004年2月5日，北京市密云县密虹公园踩踏事故37人死亡，密云县长引咎辞职。

2004年2月25日，吉林省吉林市市中百商厦火灾，54人死亡。吉林市市长引咎辞职。

也就是从这几次比较密集的动作之后，“引咎辞职”逐渐成为高频词汇，为人们所熟知。

人们看到了这样一种现象：在重大事件面前，不仅直接责任人员要负责，承担领导责任的有关人员也要负责。

“这是责任政府必须做的，同时也是最近这两届中央政府一直强调的‘有权必有责，用权受监督’的执政理念的体现。”中国政法大学行政管理研究所所长刘俊生说。

从规定到法律 问责制步入制度化法律化

“追究领导人的责任过去就有，但规模不大，问责的相关规定比较零散，也没有制度化。”刘俊生说。

据介绍，问责中官员承担责任的形式有道歉、引咎辞职、责令辞职、撤职、罢免、免职等。

官员问责制度化较早的标志当属1995年颁布的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》。此暂行条例被评价为“在干部选拔任用工作方面第一个比较全面、比较系统的文件”，并最早引入了责令辞职这种形式。

2002年7月9日，该条例重新修订后“转正”，更名为《党政领导干部选拔任用工作条例》。与1995年的暂行条例相比较，人们印象最深的是，此次颁布的条例又向制度化迈出了一大步，明确提出“实行党政领导干部辞职制度”，并对引咎辞职和责令辞职给出了定义。



规范政府官员行为,推进行政问责,成为人大代表的重要议题。

2003年的“非典”之后，官员问责不仅延续下来，而且开始体现在制度层面——《党政领导干部辞职暂行规定》在第二年的春天颁布，其中详细列举了9种应该引咎辞职的情形，包括在安全工作方面严重失职，连续或者多次发生重大责任事故，或者发生特大责任事故负主要领导责任的，等等。

2005年3月，国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》，也对问责制的相关内容作了规定。

同年4月，全国人大常委会通过的《中华人民共和国公务员法》，吸收了上述部分内容，包括引咎辞职和责令辞职。

也就是在这一年的8月，广东省梅州兴宁市大兴煤矿发生透水事故，123人死亡。梅州市常务副市长、兴宁市市长被撤职。

此后，“撤职”、“免职”这些曾被认为是刺激的字眼儿，也逐渐为公众所熟知。

2007年12月5日，山西省临汾市洪洞县新窑煤矿瓦斯爆炸，105人死亡，临汾市市长被免职。

从2007年闹到2008年的“华南虎照风波”，让13名相关责任人受到处理，其中，陕西省林业厅两名副厅长受行政记过处分并被免去副厅长职务，陕西省林业厅信息宣传中心主任受行政撤职处分。

在“问责”这一词汇急剧升温之时，一些专家站出来“泼了冷水”：“我国当前对行政问责的理解和适用还处于初级阶段，将问责简单等同于领导引咎辞职、等同于上级对下级的整顿、等同于出现事故后的惩罚举措，这显然还没有真正触及问责制度的根本意义。实际上，行政问责并不仅仅是让政府官员事后为其行为承担相应的责任，其重点在于预防政府官员失职失责行为的发生。”

值得欣喜的是，进入2008年，这一观念被注入到了《国务院工作规则》当中。温家宝总理在新一届中央政府第一次廉政工作会议上就提到，要“加快实行以行政首长为重点的行政问责和绩效管理制度。要把行政不作为、乱作为和严重损害群众利益等行为作为问责重点”。在4月2日公布的《国务院2008年工作要点》中，行政问责制也位列其中。5月，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》中，更是强调加快实行问责制。

被定位为“行政问责年”的

2008年，也的确不负众望。

6月30日，在陕西省政府召开的“干部整风大会”上瞌睡打盹的12名领导干部受到惩戒，并被取消本年度的公务员创优评佳资格。

截至7月18日，云南全省共问责干部422人，其中厅级13人，县处级105人，涉及9个省级政府部门和14个州市。

9月20日凌晨，广东省深圳市龙岗区舞厅火灾43人死亡；仅仅一天之后的9月21日晚，副区长等5人被免职。

9月23日，因为黑龙江省鹤岗市兴山区富华煤矿井下火灾事故，鹤岗市兴山区区委书记和区委副书记被免职，一名副区长被撤职。

截至目前，全国出台并全面启动行政问责制相关办法的省、区、市已达10多个。除了“事故型问责”之外，一些地方甚至启动了“日常型问责”，将矛头直指不作为、慢作为的“太平官”、“庸官”。

今年10月1日，我国首部系统规范行政程序的地方规章——《湖南省行政程序规定》生效。法律界人士认为，这部规定的意义在于首次以法律形式从程序上明确限制了政府的权力，行政机关惯常的诸多“衙门习性”都被纳入问责范围。

缺乏规范程序 假问责带来负面影响

在2004年的劣质奶粉事件中，安徽省太和县在上报国务院调查组时已将相关责任人撤职、开除，两个月后媒体暗访发现这些人仍在上班；2007年因山西洪洞“黑砖窑”事件被撤职的临汾市尧都区原副区长，时隔不久突然被违规任命为区长助理（这一复出任命在媒体曝光后被废止）。

如何防范行政问责制在执行中走样、弱化？怎样才能最大限度杜绝“假问责”？这些在问责实践中暴露出的具体问题，是进一步完善官员问责制的突破口。

而这也是在这场渐行渐深的“问责风暴”中，最惹人关注的焦点问题。在中国共产党新闻网一项关于“您认为完善官员问责制度最重要的是什么”的民意调查中，“公开被问责后的官员去向”排在第二。有网友提出疑问：“对这些官员免职的处理会不会成了对他们的一种保护？有的人明明被免除了职位，但很快官复原职或摇身一变，跑到

别处或者别的部门当官。”

“这就是我们常说的问责做秀甚至问责异化。”司法部副研究员陈雄飞在接受采访时说，“一些地方的问责仅仅是为了暂时平息民愤，或者转移公众注意视线，对一些责任人明降暗升、另外委以他任等。”

“这是因为，官员问责制正在不断的规范和完善之中，而与之相对的官员复出机制却并不健全，相关规定十分模糊、笼统，缺少操作性和程序性，弹性和随意性很大。”国家行政学院政治学教研部龚维斌教授接受采访时表示，应该尽快建立健全科学合理的问责官员复出机制。因为，只有通过制度化程序赋予权力的复出官员，才会让公众心服口服，而官员在重新履职中也才会更有底气。如果没有科学的制度支撑，官员复出缺乏严格的程序性，会令官员问责制的权威性和严肃性受到损害。

受访的专家们认为，对于曾经犯过错误，负有责任而降职、免职、引咎辞职的官员，今后并不是说一定不能再用，但整个过程应当公开透明，给公众一个明确的交代，而不是这边说免职，那边马上重新任命，将问责作为一次对公众的做秀，甚至异化为“丢卒保车”的手段。

出台问责条例 构建完整体系

目前有关官员问责的特别详细的规定还很缺乏。最好的办法是，制定一部专门的行政问责条例，将官员问责体系进一步系统化。这套完整的问责体系应当包括问责事由、问责条件、问责主体、问责范围、问责程序以及问责的法律后果等。

“行政性问责往往是责任政府运作的开始，但要使责任政府稳定而有效地运转，就需要进一步走向程序性问责。”有专家认为这才是终极解决办法。他解释说，前者的依据是行政性的，每一个官员的责任比较模糊，缺乏明确的法律依据，是否问责往往取决于领导人的意志，被问责的官员，往往处于十分消极被动的地位；与此不同，程序性问责的依据都是法律性的，每一个官员的责任都非常明确，都有充分的法律依据，是不是被问责不取决于临时性的行政决策。

完善责任制度的法律基础，通过程序保障在责任面前人人平等，

才能减少问责过程中的‘丢车保帅’等问题。在一些专家看来，目前我国行政问责还没有专门的、完善的成文法。问责的主要依据还是一些规范性文件，这些文件虽有一定的约束力，但只能算是内部纪律规范。

构建这套体系，首先要明确的是官员问责的条件。公务员法规定，“领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的”，应当引咎辞职。什么是工作严重失误，什么是重大损失，这些问责条件都需要进一步细化。

至于问责的对象，专家认为需要严格划定范围。近年来的问责对象主要是针对行政官员，但考虑到现实的公共权力格局情况，问责对象的范围不能仅限于此。授权的范围有多大，就应当在多大的范围内问责。

问责事由范围的确定，也被专家们视为需要进一步科学界定的重要问题。他们认为，对给社会造成重大不良影响的事件肯定要问责，但必须看到，其中也有一个科学界定问题，需要根据事件的严重程度，采取不同的问责措施，以提高问责的规范性和制度化的程度。

记者从人力资源和社会保障部获悉，作为公务员法的配套法规，公务员辞职辞退的相关法规正在加紧起草。配套法规将对公务员的辞职条件、辞退情形，对公务员辞职辞退的监督管理等方面内容作出具体规定，并有望在年内出台。

行政问责之后 应有更严厉的司法问责

对行政官员的问责常常止于“党纪处分”和“行政处分”，司法问责很难推动。而在当下的中国，除了需要行政“问责风暴”，更需要严格、严厉遵循法治原则和程序的对于官员的司法“问责风暴”。

还有一种声音认为，犯了特定过错的官员既需要承担起政治责任，也需要承担起道义责任，如果其过错涉嫌触犯法律，则还需要承担起法律责任。这就涉及到了问责制度与法律追究制度的衔接问题。比如触犯了刑法后怎样跟刑法衔接，这一系列问题都有待解决。

参照以往对此类事件的处理结果，对行政官员的问责常常止于“党纪处分”和“行政处分”，司法问责很难推动。但在这场“问责风暴”中，这一局面也有了改观。

据山西省襄汾县“9·8”特别重大事故调查组透露，9月23日，山西省检察机关已对涉嫌滥用职权、玩忽职守犯罪的原县委书记亢海银、县长李学俊、副县长韩保全依法立案并刑事拘留。

公众在欣慰于行政问责雷厉风行的同时，更关心的是这些被免职的官员是否有滥用职权、玩忽职守的违法嫌疑？若司法不能及时介入并用事实来为公众释疑解惑，则必将引发新一轮的质疑。及时跟进的司法问责让不少公众舒了一口气。

官员的责任体系是一个完整的整体，既包括党纪责任、行政责任、道德责任，也包括司法责任。从依法治国的角度来看这些责任的次序，司法责任永远是第一位的，更是无法替代的。

“中国除了需要行政问责风暴，更需要严格、严厉遵循法治原则和程序的对于官员的司法问责风暴。”一位资深评论员的观点，或许将这场前所未有的“问责风暴”提升到了一个更为深入的境界。

(摘自《法制日报》)