

问责官员无序复出：一项制度视角的研究

周亚越

(宁波大学 法学院, 浙江 宁波 315211)

摘要: 当前中国, 官员问责方兴未艾, 而问责官员无序复出也愈演愈烈。问责官员无序复出的原因, 既有我国官员复出制度本身存在问题, 也有复出制度执行存在偏差问题。为充分发挥问责制度应有的作用, 必须对问责官员的复出从复出原则、复出条件、复出程序、复出时限、复出职位等方面进行全面、严格、细致的规范。

关键词: 官员; 问责; 复出; 制度

中图分类号: D630.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5124(2012)04-0086-05

我国推行官员问责制, 既有利于强化官员的责任意识, 打破干部“能上不能下”的陋规, 也有利于建立廉洁、高效的责任政府。但是, 从现实中看, 由于我国问责官员复出中存在着大量无序现象, 严重影响了问责制的成效。本文试图从制度角度分析问责官员无序复出的原因, 并进行制度重构。

一、我国问责官员的无序复出

要分析问责官员复出问题, 首先要在理论上界定官员“复出”的概念。笔者把问责官员复出定义为: 因问责遭去职的官员重新担任领导职务, 这种去职包括引咎辞职、责令辞职、免职、撤职等方式, 重新担任的领导职务可以是与原任职务一致, 也可以是低于或高于原任领导职务。

官员复出是一种政治历史现象。在中国历史上各个时期都有一些官员因政治的、经济的、文化的以及突发性事件等遭弹劾、被贬官、被发配, 其中不少官员在日后也逐步复出。新中国成立以后, 因为各种政治运动, 一些党政领导干部受到冲击, 后来纠正错误, 许多人都复出了。与这种历史上往往由于政治运动、政见不合而致官员遭去职不同的是, 我们现在所称的官员因问责而去职, 主要是由于官员工作失职(特别是在突发事件中工作失职)而导致官员去职, 是以“问责合

理”为前提的。对于这类官员能否复出, 目前理论界基本上认为可以复出, 我国有关规章、政策文件等制度也是允许复出的, 这一点没有多大争议。^[1]当前的争议在于: 问责官员在什么时间、在什么地方、以什么方式、凭什么条件、以什么程序复出, 其公正性、公平性和公信力如何等问题。

显然, 当前的问题和关键不在于问责官员能否复出, 而在于官员复出中存在严重的无序现象。从现实中看, 这种无序现象主要表现在: (1) 问责官员复出成为潜规则。从理论上说, 问责官员可以复出, 但是, 无条件地任意复出这是不正当的。从2003年开始我国内地首开“问责”之风后, 已有数千名官员或引咎辞职、责令辞职或免职, 其中绝大多数官员在一段时间后复出。(2) 问责官员不仅复出而且提拔、重用。例如, 因胶济铁路脱轨事故被免职的济南铁路局局长陈功, 复出后担任铁道部安全总监; 因“三鹿奶粉事件”被中纪委监察部给予行政记大过处分的质检总局食品生产监管司原副司长鲍俊凯, 在事发后迅速调任安徽出入境检验检疫局局长、党组书记, 而且行政级别升为正厅级。(3) 问责官员复出过程暗箱操作。官员被问责时舆论和报道铺天盖地, 而官员复出时则是静悄悄进行, 形成所谓

收稿日期: 2012-04-02

基金项目: 教育部人文社会科学基金项目(10YJA810039); 浙江省哲学社会科学规划课题(10CGZZ02YB); 宁波大学学科项目(xkw11018)。

作者简介: 周亚越(1965-), 女, 浙江宁波人, 教授, 主要研究方向: 政府责任。Email: zhouyayue@nbu.edu.cn

“高调问责，低调复出”。在现实中，问责官员大多都是在公众不知情的情况下神秘复出的，复出的操作都是悄悄进行的。披露官员复出的，往往不是来自有任命权限机关的任用公示，而是来自媒体的报道，或者是来自复出官员新上任后的工作信息。例如，贵州瓮安前县委书记王勤复出的蛛丝马迹，来自一位新华社记者的新书；江西宜黄前县委书记邱建国、县长苏建国双双履新的消息，则来自抚州当地一家民间论坛。显然，公众对官员复出没有知情权、参与权、表达权、监督权。(4) 问责官员复出时间过快。无论是我国的《党政领导干部选拔任用工作条例》还是《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，都规定一年内不得担任与其原任职务相当的领导职务或者提拔任用，但在现实中，许多都违背了这些规定，仅仅一周或几个月内马上复出者比比皆是。例如，因违规用地，2010年8月18日四川简阳市所属的地级市资阳市决定：给予简阳市市委副书记、市长段成武党内警告处分，并调离市长岗位。但仅仅一周后，段成武被任命为地级市资阳市的财政局长。正由于我国问责官员复出中乱象丛生，许多问责官员复出很快，而且官复原位（更多的时候表现为官员级别不变、岗位变化），而且在复出之前享受与问责之前一样的待遇（例如，因“黑砖窑事件”而遭到撤职处分的原临汾市尧都区副区长段春霞，在撤职后仍然使用原副区长的办公室和专车），难怪不少公众把官员问责期间戏称为“带薪休假”。

问责官员无序复出，对我国带来了带来严重危害：一方面，导致对责任官员起不到惩戒作用，对在职官员起不到警示作用，导致官员心存侥幸；另一方面，导致公众对问责官员复出极其不满，公众对我国的官员问责制深感失望。最后，问责官员无序复出，对党的干部队伍建设产生严重的负面影响，弱化党的执政能力，降低政府公信力。

二、问责官员无序复出的制度原因

制度问题，无非是两个方面的，一是制度本身，二是制度执行。从制度角度上分析，当前我国问责官员无序复出的原因，主要是以下两个方面。

首先，我国的问责官员复出制度本身存在问题。我国目前的法律、法规、规章和文件很少对

问责官员的复出作出规定，仔细搜索我国关于问责官员复出的规定，主要有（按时间先后排序）：

——《党政领导干部选拔任用工作条例》（2002年7月）第六十二条规定：“引咎辞职、责令辞职、降职的干部，在新的岗位工作一年以上，实绩突出，符合提拔任用条件的，可以按照有关规定，重新担任或者提拔担任领导职务。”

——《中国共产党纪律处分条例》（2004年2月）第十三条规定：“党员受到撤销党内职务处分，二年内不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务。”

——《党政领导干部辞职暂行规定》（2004年4月）第二十九条规定：“对引咎辞职、责令辞职以及自愿辞去领导职务的干部，根据辞职原因、个人条件、工作需要等情况予以适当安排。”

——《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》（2009年6月）第十条规定：“引咎辞职、责令辞职、免职的党政领导干部，一年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务”；“对引咎辞职、责令辞职、免职的党政领导干部，可以根据工作需要以及本人一贯表现、特长等情况，由党委（党组）、政府按照干部管理权限酌情安排适当岗位或者相应工作任务”；“引咎辞职、责令辞职、免职的党政领导干部，一年后如果重新担任与其原任职务相当的领导职务，除应当按照干部管理权限履行审批手续外，还应当征求上一级党委组织部门的意见。”

——《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法（试行）》（2010年1月）第十六条规定：“受到调离岗位处理的，一年内不得提拔；引咎辞职和受到责令辞职、免职处理的，一年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务，两年内不得提拔；受到降职处理的，两年内不得提拔。”

上述制度对于规范我国党政领导干部复出无疑是具有重要意义的。但是，这些制度存在严重的缺陷：一是笼统抽象，例如“符合提拔任用条件的”、“有关规定”、“适当安排”、“酌情安排”，这些规范非常模糊，执行者可以任意发挥和安排。二是没有规定具体的复出条件，只是在提拔任用时模糊地提出了“实绩突出”的要求。三是大多数制度没有规定复出的程序，只是在《关于

实行党政领导干部问责的暂行规定》中提到“如果重新担任与其原任职务相当的领导职务,除应当按照干部管理权限履行审批手续外,还应当征求上一级党委组织部门的意见”。但是,如果复出时安排的职务低于原任职务或高于原任职务,则不需要上述程序,这存在明显漏洞。四是没有体现官员复出过程中对人民知情权、参与权、表达权、监督权的尊重和保障。五是存在较严重的制度差异和冲突,例如在复出时间上,《中国共产党纪律处分条例》规定为“二年”,而《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定为“一年”。六是对于复出时不担任与原任职务相当的职务,没有规定时间。这就是说,即使今天被问责因而去职、明天重新任用(降级甚至提拔)也不违规。例如,因“瓮安事件”被撤销党内职务的瓮安县县委书记王勤,几个月后调任贵州黔南州财政局副局长,有关方面就表示“不违规”(因为王勤被撤消瓮安县委书记职务时,级别从正县级降为副县级,5个月后他调任黔南州财政局副局长,级别为副县级)。更可笑的是,对“三鹿奶粉事件”负有责任的质检总局食品生产监管司副司长鲍俊凯,事发后却任安徽出入境检验检疫局局长,有关方面同样声称“不违规”(因为这是提拔,不是制度中所规定的“与原任职务相当”)。最后,按照上述制度,问责官员去职后一年界满,居然就可提拔使用,实在令人费解。上述这些制度缺陷就为我国问责官员的无序复出打开了大门。所以,有学者指出,我国关于问责官员复出的规定非常不合理,这“有可能成为压垮问责制有效性的最后一根稻草”。^[2]

其次,我国的问责官员复出制度执行存在问题。我国《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定:引咎辞职、责令辞职、免职的党政领导干部,一年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务,但是,这一规范实际执行产生严重偏差。例如,2009年7月25日,石首市召开全市领导干部大会,宣布石首市委书记钟鸣、市委常委唐敦武因处置“6·17”事件不力被免职。然而,不到一年,两人复出官场,钟鸣被任命为荆州市委副秘书长,唐敦武被任命为荆州市开发区副主任,享受与原级别同样的待遇。类似地,2010年11月15日,上海静安区发生大火,国务院调

查组结论称,火灾事故的间接原因,包括静安区政府对工程项目组织实施工作领导不力。2011年6月9日,上海原静安区委副书记、区长张仁良被行政撤职、撤销党内职务。但是,2011年12月,张仁良任上海援疆前方指挥部常务副总指挥;2012年元旦刚过,张仁良又履新喀什地委副书记。此时,距离他被撤职处分,刚满半年。

问责官员复出制度执行中存在的另一个问题是玩文字游戏。2002年7月,《党政领导干部选拔任用工作条例》第六十二条规定:“引咎辞职、责令辞职、降职的干部”必须在一年后才能重新任用,但对于“免职”干部没有一年的要求,所以当时有的地方对问责官员下文件时特意用“免职”一词,然后过几天或几个月后马上重新任用,这就不违反《党政领导干部选拔任用工作条例》了。

三、问责官员复出的制度重构

从过程上看,问责制是由问责输入与问责输出构成的。“一个成熟的问责体系,既要有健全的问责制度,还要有明确的复出制度”。^[3]为使我国问责制产生应有成效,必须严格规范问责官员的复出问题,当前亟需从以下几方面加以制度规范。

1. 关于复出原则。前文说过,问责官员可以复出,这一点现在没有争议。但是,问责官员复出究竟是一般还是例外?这是一个原则性问题。本文认为,从严格要求官员、惩戒责任官员、警示其他官员的角度上看,问责官员复出应当是一种例外,不应该成为一般的、普遍的现象。否则,有可能使问责成为摆设,成为仅仅是平息民愤的工具。这就是说,问责官员可以复出,但并不是必然要复出。据此,现实中我国几乎所有的问责官员全部陆续复出,这是不正义的,是违背这一原则的。其实,在国外,官员一旦引咎辞职,或者被免职之后,其政治生命基本就完结了。

2. 关于复出条件。问责官员的复出,首先要满足复出的实体条件。本文认为,可以从以下几方面考虑:一是看问责的缘由。即要考虑官员所犯错误的性质,是决策失误还是主观故意,是一时之失还是蓄谋已久,是情势所迫还是道德败坏。对于前者可以复出,对于后者显然就不适宜复出。二是看问责缘由的情节。《关于实行党政

领导干部问责的暂行规定》强调有下列情节之一的，应当从重问责：（一）干扰、阻碍调查的；（二）弄虚作假、隐瞒事实真相的；（三）对检举人、控告人打击、报复、陷害的；（四）党内法规和国家法律法规规定的其他从重情节。据此，本文认为，问责官员有上述从重情节之一的，不宜复出。三是看官员承担的前置责任，《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定“对党政领导干部实行问责的方式分为：责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职”，显然，这五种问责方式是根据官员责任大小形成递进关系，本文认为“引咎辞职、责令辞职”的可以复出，“免职”的不能复出。四是看官员所负责的性质，在问责中，有的人是因为直接责任而去职，有的人是因为道义责任而去职，显然，在复出时，对前者的复出要求要严于后者。^[4]五是看问责后的后续表现，即看官员问责后的德勤能绩廉各方面的表现。

由此，那些在华南虎事件、黑砖窑事件、三聚氰胺奶粉事件等恶劣事件中被问责的官员，他们在主观上蓄谋所为、情节极其恶劣、社会影响十分深远、后果十分严重，因此是不能复出的。如果这样的官员复出，势必导致我国问责制度的彻底崩溃。

3. 关于复出程序。没有程序正义，也就没有实体正义。在问责官员复出程序的制度设计上，应该考虑以下几方面：一是官员复出除了要遵循领导干部选拔任用的一般程序外，应该在适当环节上增加更加严格的规定。^[5]二是要充分吸收和考虑公众在问责官员复出中的意见，发挥公众的功能，确保公众的权利——比如邀请公众参与官员复出的表决。三是官员复出要经过一定范围内公众的公开评议，公开评议未能过关的官员，不得复出。四是官员复出决定的依据、理由、拟任职务甚至复出官员的推荐人等，都应当主动公示；而且与正常的官员任职公示相比，问责官员复出公示的范围要更广、公示的时间要更长、公示的方式更加多样化。

4. 关于复出时间和复出职位。我国《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十条规定：“引咎辞职、责令辞职、免职的党政领导干部，一年内不得重新担任与其原任职务相当的领

导职务。”表面上看，这一制度有严格的“一年”硬性规定，但实际上，这一规定几乎是没有任何约束力的，因为只要不是担任与其原任职务“相当”的职务，就可以随时复出。所以，因“黑砖窑事件”被撤职的临汾市洪洞县原副县长王振俊，不久马上复出，担任该县县长助理。在该案例中，王振俊由副县长马上复出为县长助理按照我国现行规定确实不违规，因为不是“与其原任职务相当”，所以没必要遵守“一年”时限的规定。

但是，王振俊由副县长马上复出为县长助理确实严重损害了政府的威信、严重损害了问责制的成效，公众和社会舆论也非常不满。所以，从严格官员问责角度，笔者建议修改《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十条，去掉“与其原任职务相当的”，改为“一年内不得重新担任领导职务”。即不管是否与原任职务相当，一旦因问责而去职，一年内都不能任用。同时，为了避免一年后马上官复原职，还可以进一步规定“二年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务”。归纳起来，可以把原《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十条修改为“引咎辞职、责令辞职、免职的党政领导干部，一年内不得重新担任领导职务，二年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务”。修改后，这一规范的优点是：（1）比原规范更严厉，对问责官员更有惩戒作用。我国不少学者对现行制度中问责官员一年的“休眠期”提出了质疑，认为这种处罚太轻，难以对官员产生震慑作用。在我国，盗窃4000元以上不满7000元的，处有期徒刑一年至二年，而因决策失误、群体性事件处置不当、用人失察等危害严重的行为而被问责的，一年后即可复出，二者相比，这不得不使我们怀疑问责制的立法初衷。（2）这一规范使得可以根据其重新担任较低级领导职务后的表现来决定以后是否任用为与其原任职务相当的领导职务，这也使官员复出有了德勤能绩廉方面的依据。比如，某厅长因问责而被去职后，一年后可以任用为副厅长及以下职级的领导职务，如果在副厅长及以下领导职务任职一年后，业绩突出，可以重新任用为厅长或相当于厅长职级的职位。（3）这一规范与《中国共产党纪律处分条例》第十三条规定“党员受到撤销党内职务处分，二年内不得在党

内担任和向党外组织推荐担任与其原任职相当或高于其原任职务的职务”的时限一致,从而也避免了不同制度间的冲突。

上述这一新规范实际上已暗含了关于问责官员复出职位的规定,即不可以在去职一年后直接官复原职,而应该先在比原任职位低的职位上任职,然后再根据这一较低职位上这一年的德、勤、能、绩、廉等方面的表现,决定是否重新担任与其原任职务相当的领导职务。此外,笔者以为,为确保问责制度的严肃性,复出官员不宜提拔使用。

最后要强调的是,无论是问责官员还是官员复出,都必须特别确保公众的权利,充分体制主权在民的原则。这就涉及到特里·L·库珀所说的对官员的“内部控制”和“外部控制”问题。^[6]按照我国现行的干部管理权限,官员问责与复出的决定权在上一级党委或者政府,问责与复出的启动建议权在具有管辖权的纪检监察机关和组织部门,这是一种“内部控制”。如果

在问责官员和官员复出中不与民主制度相结合,那么这种内部控制就很有可能成为体制内部责任官员的“避风港”,演变成为官员“互保”的手段。因此,为了确保官员问责、问责复出的正当性,必须尊重公众的“四权”,即让公众知情、让公众参与、让公众选择、让公众监督,从而对问责官员及其复出形成“外部控制”。

参考文献

- [1] 黄凤兰. “问责官员”复出机制研究[J]. 中州学刊, 2010(1): 18-22.
- [2] 毛昭晖. 问责官员复出须确保程序正义[J]. 人民论坛, 2010(5): 15-19.
- [3] 毛建国. 问责不是儿戏,复出需要规范[EB/OL].(2009-04-10)[2012-5-2]http://news.xinhuanet.com/comments/2006-04/12/content_4413864.htm.
- [4] 梁栋, 郑曙村. 当前我国官员问责复出机制的失范与完善[J]. 当代世界与社会主义, 2010(1): 123-126.
- [5] 沈岩. 问责官员复出规范化及其瓶颈[J]. 人民论坛, 2010(5): 5-8.
- [6] 特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 122.

A Study of the Disorderly Promotions of Disgraced Government Officials

ZHOU Ya-yue

(School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

Abstract: In China, the accountability system is developing but at the same time the disorderly promotions of disgraced government officials are not uncommon. The disorderliness of the promotions is a problem of both the institutional flaw of the system itself and the improper execution of the system. The efficient execution of the accountability system relies on comprehensive, strict and meticulous standardizing of the principles, prerequisites, procedures and ranks for the reinstatement of the disgraced government officials.

Keywords: official; accountability; reinstatement; system

(责任编辑 张文鸯)