

我国被问责官员复出存在的问题及对策

周 韬

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘要:近年来,我国掀起“问责风暴”,因一些重大突发性事件所引发的官员免职、引咎辞职现象日益增多。然而许多官员被问责后又离奇复出,公众对问责制度的权威性和有效性提出质疑。究其原因,主要是与被问责官员复出法律制度不健全和缺乏有效的社会监督机制等,与传统“官本位”思想的消极影响有关。要有效地解决官员复出存在的问题,应采取以下措施:一是消除“官本位”思想的影响,积极推进现代政治文化建设;二是建立健全被问责官员复出的法律法规;三是加强对问责官员复出的社会监督。

关键词:问责制;被问责官员复出;对策

中图分类号:D262.3

文献标识码:A

文章编号:1671-5322(2012)02-0022-04

自2003年我国启动问责制以来,作为责任政府产物的问责制逐渐进入大众视野。“问责风暴”的一再掀起,体现我国建立现代服务型政府的态度与决心。但另一方面,则存在被问责官员非正常复出的乱象。“高调问责,低调复出”,引发学界和公众对问责制的严肃性和惩罚性的质疑,对官员应如何复出以及完善复出制度的热议也陡然升级。鉴此,本文拟对当前被问责官员复出存在的问题、原因进行分析,并提出解决之道。

一、被问责官员复出存在的问题

1. 被问责官员复出后重新录用成为惯例

当前,我国的行政问责制陷入这样一个怪圈:当失职事件发生后,把当事官员免职或者当事官员引咎辞职暂时冷藏一段时间,缓解一下舆论压力,待事件平静之后,当事官员被重新录用,有的获得与原级别相当的新的领导职务,有的甚至被提拔重用,以至于被问责官员复出成为惯例。值得注意的是,被问责的官员无论因何原因被问责、问责形式如何,大多都会重新予以录用。比如,四川南充市地方海事局及南充顺庆区因上班时间打牌受到问责被撤职的干部与阜阳大头娃娃奶粉、上海静安大火等重大公众事件中被问责的官员,责任大小不同,复出却是同样对待。当然,对问责

官员复出的必要性,公众并没有质疑,毕竟惩罚不是最终目的,加强对权力运行的制约和监督才是问责的根本目的。但是如此不讲条件、不加区分地随意复出却是非正常的。据《瞭望东方周刊》选取的从1982年到2009年间被问责省部级官员中的26人进行样本分析,这些省部级高官在被问责之后均被委以重任。这样的操作,往往令舆论哗然,让对问责制寄予厚望的民众受伤。

2. 被问责官员复出程序缺乏透明性

目前,我国的行政问责基本上采取的是行政系统内部的问责方式,在问责过程中缺乏公众的有效参与,导致问责官员复出的隐蔽化。在众多被问责官员复出的事件中,我们得知被问责官员复出的消息并非是组织人事部门的任用公示,而多是通过媒体的报道,有些甚至是网友的偶然发现。例如,2008年8月28日,一篇题为《掌控当前经济形势的政策建议》的文章在网上引起公众的热议,议论的并非文章的内容而是文章的作者。原来文章署名为“原国家统计局局长、现中海油高级研究员”,此时公众才发现,被“双开”后的邱晓华已就任新职了。

3. 公众的知情权没有得到应有的尊重

知情权是公民的一项基本权利。尊重公众的知情权是民主社会的标志之一,或者说,对公众知

收稿日期:2012-03-31

作者简介:周韬(1987-),男,江西金溪人,硕士生,研究方向:公共管理理论与实践。

情权的尊重程度是衡量一个社会民主发展程度的重要尺度。行政问责制度的出台彰显我国民主政治的进步,也是依法治国的体现,本意是使我国吏治进入“能上能下”状态,初衷是良好的。只是在各地实施过程中,由于制度的不完善而走样。通过上面两点的分析,这种“高调问责、低调复出”的做法,不经公示,“暗箱操作”的复出,显然是对公众知情权的漠视。客观地讲,公众对于问责官员悄悄复出的不满,很大程度上是在于对其新任职务由谁推荐、复出条件是否具备、任用决定如何做出等方面的质疑,加之政府又缺乏回应机制,没有向群众作一个复出程序说明,公众的知情权遭到漠视。

诚然,干部是党和国家多年培养出来的,具有丰富的工作经验和能力,如果轻易弃用是个损失,也是浪费,但当问责沦为走形式、复出成为惯例后,其社会影响在某些方面比官员下马还严重。一方面,很难让被问责官员对自己的失职行为进行深刻的反思和认真的检讨,难以负起真正的责任,会影响到问责制度的权威性。另一方面悄悄的复出也有损政府的公信力。问责官员的每一次复出,极易引起民众反感、引发民意反弹,主要就是因为民众对官员复出的原因、条件和程序不清楚,觉得政府有暗箱操作之嫌。官员如此低调复出,主要是想避开舆论的压力,事实也如此。围绕官员复出的消息,民众质疑声铺天盖地,有些当事官员的复出也因此成为泡影。辽宁铁岭市一位知情人士称,2008年,原西丰县委书记张志国任职沈铁城际轨道交通工程办公室副总指挥一事被曝光之后,不仅张志国最终被撤下,甚至当初动议他担任此职的一位市委副秘书长也因此受到处分^[1];原陕西省宁陕县交通局局长田为斌因通村公路建设出现局部质量问题被责令辞职,5个月后又拟任县民政局局长,在公示期间引起当地民众的质疑与关注,后当地县委经讨论研究决定取消其拟任职务。这两个案例均是地方政府因为舆论压力取消问责官员履新,但这仅是个案,从公布的已复出官员情况看,虽民众对此多不满意,但也并未撤销他们的新职位。低调复出可突破舆论的阻力,于是,官员非正常复出频频出现。

二、被问责官员复出存在问题的原因

1. 传统“官本位”思想的消极影响

我国封建社会形成的“官僚文化”延续长达

数千年之久,“官本位”思想在行政文化中根深蒂固。被问责官员复出在很大程度上是受传统吏治文化的影响。江泽民同志深刻地指出:“所谓‘官本位’,就是以官为本,一切为了做官,有了官位就什么东西就有了,‘一人得道,鸡犬升天’。”^[2]由于受“官本位”思想的影响,社会上形成了对官位和权力的崇拜,才会有那么多人不择手段想做官。他们通过各种途径拉关系,找后门,以求谋得一官半职,由此引发了严重的人事腐败问题。在进行人员选拔的时候“任人唯亲、任人唯近”。被问责官员悄然和离奇复出现象的背后,正是有的党政领导置党纪国法于不顾,在干部选拔上任用有亲属关系、师生关系、同事关系、同学关系、战友关系、老乡关系、上下级关系、业务关系的人,这种做法引发了社会上普遍的愤慨。

2. 被问责官员复出法律制度不健全

官员复出之所以存在如此多的问题,最根本的原因就是法制的缺失。现行的有关被问责官员复出的法律法规及条例依然有许多不完善之处,缺少对被问责官员复出严格而合理的规范。目前,全国层面的有关行政问责的规范文件,有《中华人民共和国公务员法》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《党政领导干部辞职暂行规定》、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等。其中,2005年通过的《中华人民共和国公务员法》对“引咎辞职”有明确规定,但对被问责官员在什么样的条件下可以复出,复出的相关程序怎样,却没有给出明确的规定。《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,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。但其中的关键词“实绩突出”该如何把握,其标准如何,却没有相关的说明。而《党政领导干部辞职暂行规定》的第二十九条也规定,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。同样,其中“适当”这个模糊的词语怎样去界定,我们在文件中找不到依据。这些规章制度用词的不明确无疑为官员有问题的复出提供可操作的空间。

2009年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十条涉及到问责官员复出问题: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。上述规定依然存在诸多不完善的地方。其一,一些条文与《党政领导干部选拔任用工作条例》、《党政领导干部辞职暂行规定》中的干部引咎辞职的规定并无本质区别,只是表述的不同而已;其二,没有对问责官员进行分类管理与跟踪评估,官员无论因何原因被问责都采取了相同的管理措施;其三,规定中,问责官员复出和一般官员提拔的区别只在于要不要征求上级党委组织部门的意见。在实践中这点并没有多少实质性的意义,因为上级党委组织部门通常会尊重下级党委组织部门的意见,被问责官员的复出与正常提拔官员的程序相同显然不太合适;其四,条文中也未涉及违规复出的惩处问题。对于违反规定让问题官员复出的相关组织和领导应当承担什么样的责任,并没有说明。综上所述,这些制度漏洞较多,可操作性不强,易于被钻空子^[3]。

3. 被问责官员复出缺乏有效的社会监督机制

纵观我国当前的问责体系,对被问责官员作出追究责任或者准予复出的决定,大部分是由被问责官员所在机关或上级领导作出的,公众监督在问责官员复出过程中处于缺位状态。当前无论是对官员的选拔任用,还是对责任官员复出进行的跟踪评估,公众都没有切实的表达权、知情权和监督权,甚至连问责官员复出前的公示也被取消了,社会监督显得无力。引咎辞职被指做“躲风头”,待风头一过,问责官员纷纷复出,甚至被提拔重用,如此则会出现上级官员竭力袒护下级,不遗余力地为下级寻找复出的借口和理由。

三、解决被问责官员复出存在问题的对策思考

1. 消除“官本位”思想的影响,积极推进现代政治文化建设

文化是一个民族的灵魂。要消除官本位思想的影响,就必须加强现代政治文化建设,加强各级政府的行政伦理和官风建设。建设现代责任政府

要求官员必须树立“有权必有责,用权受监督,侵权要赔偿”的责任意识,依法行政。

第一,加强各级政府的行政伦理和官风建设,切实搞好官员责任意识教育培训工作,使官员真正做到“情为民所系,权为民所用,利为民所谋”;“为民尽责、为国竭力、为党分忧”,从思想源头上改善被问责官员复出存在种种问题的现状。第二,树立正确的选人用人观。首先,要深化干部人事制度改革,健全干部考核体系和评价机制,客观、公正、科学、准确地识别干部,让那些真心实意为群众干实事、谋利益的优秀干部能够进入组织选拔的视野,同时将那些以权谋私的腐败官员剔除出领导干部队伍,努力构建一种能上能下,能进能退,充满活力的良性组织人事制度。其次,要彻底改变官员复出过程中任人唯亲、任人唯近的现状,严格官员复出条件,不符合复出要求的官员一律不得复出。努力实现复出过程公开透明化,加大群众检举力度,一旦发现不符合复出条件的官员重新任职,必须认真查办,严厉惩处^[4]。

2. 建立健全被问责官员复出的法律法规

制度化、法制化是规范被问责官员复出的有力保障。官员复出的时间、条件、程序等应该有明确的法律依据,并有具体的、可操作的实施细则。

第一,要确定被问责官员复出标准和条件。问责官员可以复出并不等于必然复出。将那些素质低、道德水平低、能力差、责任意识不强的人清除出干部队伍,是行政问责制的题中应有之义。为此,必须进一步明确问责官员复出的限制性条件,只有符合法定条件的问责官员才能复出,否则,坚决不能允许其复出。这些条件应包括:其一,问责的原因。对违反职业道德和伦理道德失职,对重大事件有直接责任的官员,不予复出;因工作不力、失误或人民群众不满意引咎辞职的官员,应建立跟踪、考评机制,以一年为复出的基本年限,按照群众意见、复出条件和法定程序(标准)等步骤,公正公开地复出^[1]。其二,责任类型。对官员承担的责任需进行细分,要区分重大责任和一般责任、主观责任和过失责任、直接责任和道义责任、法律责任和政治责任。不同的类型相对应的责任不应相同。其三,能力水平。问责官员必须通过系统的绩效评估考核、成绩鉴定,以证明自己确有政治才干,具有全心全意为人民服务的本领。

第二,要明确复出时间。问责官员复出的时

间过长或过短都是不合理的。太长不利于保护问责官员的积极性,不利其在新的岗位上发挥才能,贡献力量。太短不足以显示制度的惩戒和警示的目的。因此,我们要确定科学合理的复出期限。领导干部因对工作和下属熟悉需要一个时间段,这个时间段的设置因管辖范围大小而不同。省级领导与市级或是县级领导复出的时间显然应不一样。第三,要严格问责官员的复出程序。当前应尽快制定《问责官员复出法》,以确保问责制度的权威性和强制性,也为问责官员复出提出一套可操作的程序。同时,该法法条应该尽量避免使用不明确的话语,以防一些官员钻法律的空子。具体来说,问责官员的复出程序主要包括复出提名、考核、讨论决定、公示四个环节。

3. 加强对问责官员复出的社会监督

社会权力能够有效制约权力是一条真理。要防止被问责官员复出上的腐败,就要建立和完善良性的监督制约机制,让权力在阳光下运行。首先,要确保公众的知情权。政府应确实推行政务公开、信息公开制度,保障公民的知情权、参与权和监督权。要将拟复出官员的姓名、原单位问责的缘由、问责后的岗位履职情况、拟任新职的岗位详情等,通过政府新闻发布会、政府公报及电视报刊广播网络等渠道公开。其次,要保障民众的参与权,畅通公众参与的渠道。公众对官员复出的质疑能畅所欲言,关于民众对问责干部的真实看法,不回避、不压制,相关部门要给予解释说明。

参考文献:

- [1] 罗科,王诗蕊. 大陆万名问责下台官员复出困局[J]. 凤凰周刊,2009,13(4):24-29.
- [2] 江泽民. 江泽民文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,2006:133.
- [3] 刘美萍. 论问责官员复出机制的构建[J]. 成都行政学院学报,2010(2):11-13.
- [4] 侯晋雄. 我国官员问责制的现实思考与完善途径[J]. 上海党史与党建,2008(9):33-35.

Problems and Countermeasure of the Accountable Official Resuming Their Official Post in China

ZHOU Tao

(Public Administration Institute, Fujian Normal University, Fuzhou Fujian 350007, China)

Abstract: In recent years, our government has launched the "accountability storm". There are more and more officials were dismissed or resign due to some unexpected events. However, some resurface rapidly and extraordinary after they are punished. The public query the seriousness and authority of the accountability system. The reason of this problem lies in the lack of legislation and effective public supervision system; and it is also relevant to the negative influence of "Official - Oriented". To effectively solve the problems, we should take the following measures; the first one is to eliminate the influence of "Official - Oriented" and actively promoting the modern political culture construction; the second one is to ameliorate the relative laws; the third one is to strengthen the public supervision

Keywords: accountability system; the accountable official resuming their official post; countermeasure

(责任编辑:李 军)