

# 一、中共通過問責條例簡析

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 中共問責條例整合 119 部既有相關法規，問責原因增加黨的領導弱化、黨的建設缺失、從嚴治黨不力等，並實行終身問責，希藉以解決官員怠政問題。
- 中共在「七一」建黨日前夕審議通過問責條例，強調「動員千遍不如問責一次」，釋出繼續整黨訊號。

今(2016)年6月28日，中共中央政治局召開會議審議通過「中國共產黨問責條例」(以下簡稱「條例」)，並於7月8日起施行。這是繼胡錦濤時期推動黨政幹部問責制，並於2009年公布「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」後，準備再一次掀起「問責風暴」。該「條例」共13條，除整合現行中共黨內119部問責相關法規，並對問責內容、對象、主體、程序加以制度化(新華網，2016.7.17)。

中共中央紀律委員會書記王岐山，在7月19日於人民日報發表署名文章「用擔當的行動詮釋對黨和人民的忠誠」解讀「條例」，點出當前各級幹部無法貫徹中央路線方針，並以形式主義應對。比如以「會議貫徹會議」、「以文件落實文件」，把中央決策變成標語和口號。因此王岐山提出「動員千遍不如問責一次」，藉「條例」表達黨中央的決心，讓「問責」常態化，解決「不擔當、亂擔當」的問題(人民日報，2016.7.19)。相較於胡錦濤時期藉問責解決幹部失職濫權，習近平時期則著眼於幹部消極怠政，其原因可以從當前「反腐」的反作用力，以及問責條例的設定來觀察。

## (一) 整風反腐與官員怠政

自「十八大」以來，習近平藉由整風與反腐樹立幹部的行為準則與其個人權威，並逐步將紀檢體制改革的成果固化為制度，包括「黨政機關厲行節約反對浪費條例」，「中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則」、

「中國共產黨紀律處分條例」、「中國共產黨巡視工作條例」等。據統計，至今年 8 月，已有 182 位副省部級（含軍隊）以上幹部，包含 10 位中央委員與 13 位中央候補委員遭調查落馬；而中紀委查處違反「八項規定」，自 2013 年 9 月至今年 7 月，已有超過 85,000 名幹部遭黨紀處分，其中鄉科級占 9 成，約 78,000 多名，縣處級約有 6,300 多名、地廳級有 839 名、省部級有 14 名。

但隨著整風與反腐成效所衍生出來的現象，一是自殺或「非自然死亡」（如溺死或酗酒死亡）之官員比例明顯上升，據媒體報導，習上臺後已有 120 人，比胡錦濤主政期間的 68 人多出近一倍（南華早報中文網，2016.6.20；BBC 中文網，2016.6.27）；另一則是行政效率與官員怠政之問題，習近平以「為官不為」稱之（人民網，2016.5.12）。習認為當前「為官不為」主要有三種情況：一是能力不足而「不能為」，二是動力不足而「不想為」，三是擔當不足而「不敢為」（人民網，2016.5.12）。不過，學界與媒體多把原因指向長期來地方官員習以 GDP 指標作為政績標準，政商關係複雜、尋租空間大，官員也積極涉入經濟建設；如今在中央高壓反腐下，卻以「緩作為」、「不作為」掣肘高層，如媒體所描述「有的幹部禮不收了、飯不吃了、紅包不收了，但該做的事也不做了，該協調的也不協調了」，「一項審批時限 20 天，拖到第 19 天才通知缺某某材料，辦不了！」（世界新聞網，2016.6.30）。在反腐浪潮下，「不幹、不做、也不出事」已成為一些官員的保身之策（香港文匯報，2016.3.12）。

比如近來中國大陸國務院總理李克強批評政策遲遲不落地，讓中央的改革舉措無法落地生根，甚至在地方遇到「掛空檔」的局面，給當前中國大陸的經濟運行增加摩擦力（新華網，2015.4.27）。因此，2015 年以來，國務院開始處理地方官員怠政行為，前兩批被問責的幹部分別僅為 59 人和 249 人（第一批督察 7 省，第二批擴及 24 省），今年 1 月公布第三批督察中，包括地廳級在內則有 900 多名幹部被問責。主要針對公租房閒置、民生專案資金大量結存等方面的不落實、不作為問題，分別採取開除、撤職、降職、記過等方式予以問責（中國政府網，2016.1.7；北京青年報，2016.1.29）。此外，自「十八大」以來至今年 5 月底，中共中央已對 45,000 多名黨員幹部進行責任追究（新華網，2016.7.17）。

## （二）問責條例的內容與目標

中共在 SARS 事件後，以地方政府為主導，開始探索推動「官員問責」的制度化，包括 2004 年頒布「中國共產黨黨內監督條例（試行）」、「黨政領導幹部辭職暫行規定」、2005 年通過「公務員法」。中共中央為整合並銜接前述法規，於 2009 年 7 月公布「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」，全文 4 章 26 條，是首部較為完整的幹部問責規範；內容主要包含問責啟動的條件（決策嚴重失誤、工作失職、監督不力、濫用職權、對群體與突發性事件處置失當、違反幹部選拔任用、引發重大事故或群體事件，造成重大損失或惡劣影響）；問責方式（責令公開道歉、停職檢查、引咎辭職、責令辭職、免職）。並且在「暫行規定」中，規定信息公開、作假隱瞞與干擾調查的加重問責、重回崗位的條件等，以完善幹部問責體系（新華網，2009.7.13）。

不過，如王岐山在前述署名文章中，提到「現行黨內法規中對事故事件的黨政問責規定多，對黨的建設缺失、落實黨中央決策部署不力的問責規定少」。因此，「條例」主要目標是整合既有問責法規，除規定此前發布之問責規定與「條例」不一致者，皆按照該「條例」執行；並圍繞黨的領導與加強黨的建設強化相關規範。例如在問責啟動的條件上，規定黨的領導弱化（沒有貫徹中央決策部署、領導不力導致重大失誤）、黨的建設缺失（黨內政治、組織生活不健全、八項規定不落實、幹部選任問題突出）、全面從嚴治黨不力（治黨寬鬆、監督乏力、沒發現與不處置問題）、維護黨的紀律不力（維護政治紀律與規矩表現失職、拉幫結派）、黨風與反腐工作不堅決（管轄範圍無法遏制腐敗蔓延、問題突出者），以及其他失職失責情況，將予以問責。

「條例」對於問責對象的設定，一方面細化責任，包括各級黨委（黨組）、黨的工作部門與領導成員、各級紀委（紀檢組）與領導部門，讓責任也分解到的組織、宣傳、統戰、政法等工作部門；另一方面主要聚焦「關鍵少數」，強調問責重點是「主要負責人」。而問責的方式則區分對象，對黨組織採取檢查、通報、改組等方式；對黨的領導幹部採取通報、誠勉、組織調整或組織處理（如停職檢查、調整職務、責令辭職、降職、免職）、紀律處分等。為避免問責流於形式，成為「異地升遷」的代名詞，「條例」特別規定實行「終身問責」，對「失職失責性質惡劣、後果嚴重的，不論其責任人是否

調離轉崗、提拔或者退休，都應當嚴肅問責」。

整體觀察，「條例」希望以問責解決怠政，從中央到地方落實分級負責；並避免把「從嚴治黨」等同「反腐」，就如王岐山去年 9 月在福建調研時，提出運用監督執紀「四種形態」(1.黨內關係要正常化，批評和自我批評要經常開展，讓咬耳扯袖、紅臉出汗成為常態；2.黨紀輕處分和組織處理要成為大多數；3.對嚴重違紀的重處分、作出重大職務調整應當是少數；4.嚴重違紀涉嫌違法立案審查的只能是極極少數。新華網，2015.9.26)，以改變當前「要麼是好同志、要麼是階下囚」的狀況。

### (三) 結語

今年習近平之中共建黨 95 週年「七一」講話，以「不忘初心」為主軸，強調黨的先進性與純潔性，並要求從嚴治黨，全面淨化黨內政治生態(新華網，2016.7.1)。5 年前，胡錦濤在中共建黨 90 週年的「七一」講話，同樣也強調從嚴治黨，並透露對於維繫合法性產生危機感。這意味「黨建」一直是中共的「法寶」，也是「罩門」。無論是習近平「七一」講話或王岐山的署名文章，更清楚揭露當前中央、地方間政策執行的形式主義問題。

中國大陸當前面臨經濟增長放緩之壓力，「十三五」的發展與改革目標能否相互撐持，有賴其經濟增長均速是否達成。如今地方幹部「依法」緩作為、不作為，成為經濟發展的負面因素。不過，在「七一」前夕，中共審議通過問責條例，強調「動員千遍不如問責一次」，也釋放出繼續整黨的訊號。習近平為確保實現「四個全面」(小康社會、深化改革、依法治國與從嚴治黨)，必須在「十九大」掌控組織與路線，當中的核心角色是中紀委。除繼續反腐打虎，在「條例」中負責解釋條文的部門，也由中紀委與中組部，改為由中紀委負責解釋。而書記王岐山既有的行事風格也體現在中紀委的運作上；「條例」的提出象徵王岐山功成身退抑或繼續留任，所連結的將是明年「十九大」的接班布局與改革方向，值予觀察。