

# 免职衍生为问责手段的误区及化解

胡春艳, 蒋宁

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:** 从法律上来看, 免职是一种正常的人事任免手段, 不具备惩戒性; 问责则要求官员对其行为作出解释以及回应, 并对违反公共职责的官员实施一定的惩罚, 具有一定的惩戒性。“官本位”的政治文化影响、我国现有的问责法律制度中对官员“免职”的责任定位不明确、官员问责制度本身的不完善是免职被衍生为问责手段的主要成因。以30个案例分析指出, 免职被衍生为行政问责手段将产生执法过程随意性大、“免职”官员的复出成为常态、免职被异化为庇护官员(尤其是高官)的保护伞等一系列问题。应纠正目前法律中对免职的各种模糊规定, 明确免职的人事管理性质, 取消“免职”作为问责官员的惩罚形式, 统一规范我国官员问责的形式、内容及程序, 从制度上建立起切实有效的官员问责机制。

**关键词:** 官员免职; 行政问责; 官员复出

**中图分类号:** B82

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2015)02-0130-07

近年来新闻媒体关于被免职官员复出的报道不绝于耳, 如“三鹿奶粉事件问题官员复出”“江西宜黄因强拆被免职官员复出”“因地震哀悼日公款出国旅游的邵立勇复出”等。而2014年8月《新京报》调查发现6年来被免职官员中逾三成复出更是一石激起千层浪, 引起社会的广泛关注。当初这些被高调免职的官员却以各种形式悄然或闪电复出, 这使公众对“免职”的问责性产生了极大的质疑, 也不得不让我们再次陷入了思考: 为什么在如此严厉高调的问责风暴环境下, 这些被免职的官员还能够快速复出? 为什么问题官员的复出大多没有经过公示程序并给出正当的理由? “免职”是何种性质的行为? 它是问责的形式吗? 免职被衍生为问责手段会产生何种问题? 在我国现有的政治法律环境下, 该如何来应对这些问题? 本文旨在对这些问题做出深入地探讨。

## 一、“免职”与“问责”的区别

### (一) 免职

随着公务员队伍的壮大, 我国逐步建立起公务员管理制度。公务员职务任免是公务员管理制度中的重

要内容, 从法律的规定来看, 免职指依法享有任免权的机关按照法律或制度规定, 免去某人所担任职务的行为, 它不具有惩戒性。具体来说, 它有以下三个特点。

第一, 免职的条件规定说明免职不具有惩戒性。我国颁布的《公务员法》(2006)<sup>①</sup>、《国家公务员职务任免与职务升降》(2008)<sup>②</sup>、《党政领导干部选拔任用工作条例》(2013)<sup>③</sup>中分别对公务员和党政领导干部应当免去现职的情形做出了规定。从这些规定中可以看出, 免职的条件主要为以下几点: ①公务员职务的免除与职务变动有关系。引起职务变动的原因有年龄到期、任职到期。由于公务员编制有限, 任何一新职务的上任必须要前一任的卸任才能进行。因此党政领导换届或发生职务变动时必须先免去之前担任的职务, 如果不及时办理免职手续则会造成两个后果: 一是人员重叠, 即某一职务同时有两人担任; 二是职务重叠, 即某个国家公务员同时具有两个职务。<sup>[1]</sup>②公务员职务的免除与个人身体健康和考核情况有关系。由于个人身体健康或业务能力的影 响不适合继续担任某一职务而需要调岗或降低职务。③公务员职务的免除与个人违法违纪有关系, 但不是处分手段。公务员职务免除是由于个人因违法违纪受到行政处分之后对原有职

收稿日期: 2014-02-20; 修回日期: 2015-02-09

基金项目: 国家自然科学基金青年基金“公共服务提供的社会问责机制研究: 影响因素与应用模式”(71303262); 国家留学基金委资助项目“中国官员问责制研究”(201306375014); “十二五”湖南省重点学科资助项目(湘教发[2011]76号)

作者简介: 胡春艳(1977-), 女, 湖南郴州人, 博士, 中南大学公共管理学院副教授, 主要研究方向: 公务员制度和问责制; 蒋宁(1991-), 男, 湖南岳阳人, 中南大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向: 社会问责

务进行的变更和调整。免职只是行政处分的后果而不是行政处分的手段<sup>④</sup>。因此,我国公务员管理制度中最具法律效力的《公务员法》明确指出免职是公务员职务变动的正常形式,它不具有惩戒性。

第二,免职的程序简单易行。程序的正义是保证公平结果的必要手段,合法的程序是进行理性选择的有效措施。因此设计一些技术性的步骤和操作性的程序,可以确保事情进行得更加顺利从而达到最初的目标。根据《国家公务员职务任免与职务升降(试行)》(2008)中的规定,公务员免职按照下列程序进行:提出免职建议;对免职事由进行审核;按照干部管理权限集体讨论决定;按照规定履行免职手续。可以看出,公务员的免职程序简单易行、赋予了党政管理机关过大的自由裁量权,决策权过于集中。这在实际操作中容易因个人主观意识随意简化程序,导致权力滥用和滋生腐败。

第三,免职的后果无损个人直接利益。免职与其他行政问责方式不同,不具有惩戒性,现有职务的免去(除个人原因免职)意味着未来还可能会获取新的或更高的职务。免职对当事人不造成任何名誉、金钱等方面的利益减损。

## (二) 问责

问责“作为讨论公共部门改革的一部分”,目前成为新公共管理改革的新目标。在当代治理理念中,从发展有效性到授权,问责制与“善政—廉洁”政府紧密相连,它成为解决所有治理问题的主要工具。<sup>[2]</sup>“善治”政府不会因个别官僚和政客的慈悲而自发地或自然地产生,它是在饱受磨难、冲突频发的制度设计过程中诞生的。其中一个重要的要素就是针对官员的问责制度。<sup>[3]</sup>问责被定义为“权力拥有者对其行为进行解释和负责的义务”<sup>[4]</sup>。在民主社会,问责关系有助于确保决策者遵守共同的标准、规范和目标,公民让权给政府进行征税、开支、颁布法令并执行政策,因此公民期待政府应当解释和使权力运用正当化,并在必要时采取纠正措施。这些观点表明问责应具备三个要素:①回应性,即官员有解释事务的义务以及作出回应的权利。②强制性,即当责任失灵时要采取行动进行纠正。③惩戒性。公民或组织对违反公共职责的当权者实施惩罚的能力。

综上所述,我国法律把免职仅仅规定为一种正常的人事任免手段,是任何公务员职务发生变化及调整时采取的必要管理手段,因此它不具备惩戒性。而问责则要求官员对其行为作出解释以及回应,并对违反公共职责的官员实施一定的惩罚,具有一定的惩戒性。从内涵上看,它们二者之间没有内在的联系性。

## 二、免职衍生为问责手段的表现

免职虽然不具有惩戒性,但与其他行政问责形式相比,它具有一定的特殊性。因为免职一旦执行,则公务员的行政职务遭到罢免,意味着本人在某一时间段失去了所拥有的政治地位和经济地位。自从2003年SARS爆发以来,我国从中央到地方政府纷纷制定相关法规,把免职扩大为行政问责的形式。这实际上赋予免职另外一层重要的功能:惩戒性。这意味着我国政策制定者在功能上把免职和问责等同起来,并以法规、办法等法律形式赋予其合法性,主要表现为以下几个方面。

### (一) 中央政府把免职规定为党政领导承担责任的形式

为增强党政领导干部的责任意识、提高党的执政能力和执政水平,我国中央政府近几年出台了一系列规范党政领导干部行为的问责条例办法(见表1),其中免职是党政领导干部承担责任的主要形式之一。比如2009年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》将问责的事由分为了7种,其中免职是问责的主要方式之一。2010年中共中央办公厅发布的《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》<sup>⑤</sup>则将“免职”作为针对领导干部选拔任用过程中的各种违纪行为进行组织处理的方式之一,它是领导干部违法违纪任用人员应当承担的责任,实质上就是一种问责形式。2010年,中共中央和国务院对《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(1998年)进行了修订,针对领导干部违反纪律的轻重程度和责任大小规定了不同的追究形式,其中免职是情节严重的处理方式之一<sup>⑥</sup>。

### (二) 各级地方政府把免职扩大为行政问责的主要形式

目前行政问责的形式没有统一的规定,各个地方政府所颁布的法律法规各不相同,其中影响职务去留的问责形式有:责令辞职、引咎辞职、停职检查、免职。从相关学者研究成果来看<sup>⑦</sup>,相比其他问责方式,免职是问责官员中最流行的形式。<sup>[5]</sup>现在除重庆、天津、大连等少数城市没有把“免职”二字单独列为行政问责的形式外,北京、深圳、长沙等城市都把“免职”列为了行政问责的方式之一(见表2)。

### (三) 法律对免职进行了救济方面的规定

为防止决策者权力滥用和党政官员及公务员受到不公待遇,法律规定了免职的救济渠道。《公务员法》

表1 中央政府制定的党政领导干部问责办法

问责法规	问责形式
《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(2009)	责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职
《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》(2010)	批评教育、责令作出书面检查、调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职
《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(2010)	批评教育、诫勉谈话、责令作出书面检查、调整职务、通报批评、责令辞职、免职、降职

表2 地方政府制定的行政问责办法

问责法规	问责形式
《北京市行政问责办法》(2011)	责令作出书面检查; 责令道歉; 通报批评; 行政告诫; 停职检查; 调离工作岗位; 责令辞去领导职务; 免职。
《哈尔滨市行政问责规定》(2012)	责令限期整改; 责令作出书面检查; 责令公开道歉; 通报批评; 诫勉谈话; 停职检查; 调离工作岗位; 引咎辞职; 责令辞职; 降职或者免职。
《长沙市行政问责办法实施》(2010)	告诫、通报批评、离岗培训、调离执法岗位、取消执法资格、责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职。
《深圳市人民政府部门行政首长问责暂行办法》(2005)	责令限期整改; 责令作出书面检查; 责令公开道歉; 通报批评; 责令辞职; 建议免职。

中第13条规定了公务员非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分;第90条规定了公务员对下列任何人事处理不服的,可以进行申诉控告,其中就有行政处分以及免职等人事处理。《国家公务员职务任免与职务升降(试行)》(2008)也规定了公务员对免职、降职决定不服,可以按照有关规定申请复核或者提出申诉。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(2009)中第22条提出被问责的党政领导干部对决定不服的,可以提出书面申诉。从对免职的救济规定来看,法律上认可了免职和降职、撤职等人事处理手段一样,都给被处理人带来了经济上、名誉上不同程度的损害。这一模糊的规定天然地决定了权力机关在行使制裁权时,很难准确运用这几种不同层次的问责手段。从目前对行政问责方式的研究来看,研究结果显示,与所有的其他问责形式相比,“免职”已被证明是问责执行中最为常用的问责方式之一。如宋涛<sup>[6]</sup>对564个问责对象的处理结果进行了分析,我们可以看到免职的问责数量达到120个,构成百分比为21.3%。

### 三、“免职”衍生为行政问责手段所产生的问题及原因

#### (一)“免职”衍生为行政问责手段所产生的问题

由于党政官员或公务员一旦被免职则意味着本人在一段时间会失去所拥有的政治地位和经济地位,因此在实践中免职被衍生为具有惩戒性的问责手段已成为一种现实状况。<sup>[7]</sup>笔者根据研究需要,在近几年被

免官员的事件中随机抽取了30个问责程度不一的案例,如“三鹿奶粉事件”“宜黄事件”以及“石首事件”等<sup>⑧</sup>,结果显示免职不仅没有起到遏制各种不当行为的效果,反而导致了一系列问题。

1. 执行“免职”的原因标准不一导致执法过程随意性太大

自从免职作为一种问责实践实行以来,被免职的官员数以百计。从已曝光的新闻事件来看,引发官员被免职的原因五花八门。我们把30个案例中免职的事由划分为以下类型(见表3)。

表3 “免职”原因分析

原因类型	数量	构成百分比(%)	累计百分比(%)
总计	30	100	
行政不作为或乱作为	19	63.3	63.3
违法违纪	7	23.3	86.6
工作作风不严谨	1	3.3	89.9
犯罪	1	3.3	93.2
其他	2	6.8	100

从表3可以看出,在30个官员免职与复出事例中,官员被免职的原因主要分为以下五种:工作作风不严谨(如陕西某官员文件打错字被免职)、行政不作为或乱作为(如“三鹿奶粉”事件中石家庄市市委、市政府相关领导的免职)、违法违纪(如原广州海事法院院长罗国华于2009年10月因公款出国豪华游曝光被免职)、犯罪(如四川泸州马潭区原交通局长谢林由于辱

骂殴打负责物管的老人被免职)以及其他(如因个人道德问题)等。按所占比例来看, 工作作风不严谨占 3.3%, 行政不作为或乱作为占 63.3%, 违法违纪占 23.3%, 犯罪占 3.3%, 其他占 6.8%。由此观之, 造成官员免职的原因主要集中于行政不作为或乱作为以及违法违纪这两类上, 将近占到九成, 尤以行政不作为或乱作为最为突出, 将近占到 2/3。工作作风不严谨以及犯罪占的比例则比较小, 另外还有一些其他原因也或多或少起到一些作用。如郑州市规划局副局长逯军因质疑记者“是准备替党说话, 还是准备替老百姓说话?”而被免职, 这属于个人言行以及认知态度方面的原因; 山东省滨州市工商局党组书记、局长邵立勇因在汶川地震默哀期间在外地游山玩水而被免职则追溯到道德层面上来了, 也可以说是一种非常规的、无法律根据的免职。由此可见, 官员被免职的原因轻至个人不当言论, 重至违法违纪甚至危害人民的生命财产安全。如果在问责执行过程中, 没有制定严格的法律来规范在何种情况下采取何种问责形式, 则会导致执法的随意性、无法遏制官员的各种违法违纪行为。

## 2. “免职”官员的复出成为常态

从这 30 个案例来看, 那些当初被“高调”免职的官员大多都以各种形式悄然或闪电复出, 而复职的原因和理由以及程序都不被公众所知情<sup>[8]</sup>, 这使得公众对免职的问责作用产生了极大的质疑, 主要表现如下。

第一, 被免官员复出的时间较短, 大多不符合复出的有关规定。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中第 10 条规定, 免职的党政领导干部, 一年内不得重新担任与其原职务相当的领导职务。从表 4 可以看出, 官员问责与复出的时间差分为 6 个等级, 分别为 1 个月以内、1~3 个月、3~6 个月、6~12 个月、1~2 年、2 年以上。“1 个月以内”占 16.7%, 如“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故中时任铁道部总调度长的安路生在免职后几个小时即获新任命为上海铁路局局长; “1~3 个月”占 16.7%, 如 2008 年 12 月因昌隆煤矿瓦斯爆炸事故被免职的刘丽 2 个月后就复出; “3~6 个月”占 13.3%, 如 2012 年 8 月中山市农业局“公考改分案”的当事人何金寿被免职 4 个月即复出; “6~12 个月”占 23.3%, 如因违纪被免职的江苏赣榆县委副书记张宜春在免职 8 个月后高调复出; “1~2 年”占 16.7%, 如宜黄县原县委书记邱建国被免职 14 个月后出任抚州金巢开发区管委会主任; “2 年以上”占 13.3%, 如 2008 年 4 月因 4·28 胶济铁路特别重大交通事故被免职的原济南铁路局局长陈功于 2012 年 5 月就任青荣城际铁路董事长。经过分析可知,

免职 1 个月以内就复出的占到 16.7%, 其复出速度令人咋舌。半年以内复出的将近一半, 1 年以内复出的占到 2/3, 1 年后复出的所占比例就很小了, 2 年后复出所占的比例最小。可见, 这些免职官员复出时间大多集中于 1 年以内, 复出速度之快是惊人的, 是明显不符合法律规定的。

表 4 免职官员复出时间差

复出前后时间差	数量	构成百分比 (%)	累计百分比 (%)
1 个月以内	5	16.7	16.7
1~3 个月(不含 1 个月)	5	16.7	33.4
3~6 个月(不含 3 个月)	4	13.3	46.7
6~12 个月(不含 6 个月)	7	23.3	67
1~2 年(不含 1 年)	5	16.7	83.7
2 年以上	4	13.3	100

第二, 官员复出后的职位变动大多以原级别待遇复出为主, 惩戒作用很小。从表 5 可以看出, 被免职官员复出后的职位变化主要有平职和降职两种类型。从所占比例来看, “平职”占 80%, 如因抗洪期间违规来沪公款旅游被免职的丰城市卫生局局长甘志华 3 天后即转任该局党委书记; “降职”占 20%, 如贵州“瓮安事件”中瓮安县委书记王勤调任黔南州财政局副局长。通过这 30 个案例的分析, 我们基本上没有发现升职的现象, 这也符合社会常理及法律法规。然而平职的却很多, 占了八成。大部分被免职的官员最终都是平职调动, 被降职的所占比例很小。由此观之, 免职起到的惩罚性效果非常有限, 甚至有人指出免职就是官员的一种“带薪休假”。这一现象值得我们引起重视。

表 5 免职官员复出前后职位对比

职位升降情况	数量	构成百分比 (%)	累计百分比 (%)
升职	0	0	0
平职	24	80	80
降职	6	20	100

## 3. 免职被异化为庇护官员(尤其是高官)的保护伞

在 30 个官员免职与复出事例中, 问责对象的职位级别有四种, 分别是部级、厅级、处级和科级及以下(见表 6)。按所占比例来看, “部级”占 10%, 如 SARS 事件被免职的原卫生部部长、党组书记张文康; “厅级”占 33.3%, 如“彭水诗案”中被免职的直辖市县委书记蓝庆华; “处级”占 43.3%, 如汶川地震哀悼日期间

外出旅游被免职的山东省滨州市工商局党组书记、局长邵立勇;“科级及以下”占13.4%,如云南省鹤庆县特大血铅事件中被免职的县环保局局长李顺才。其分布存在一种明显的两头小、中间大的特征。科级及以下所占比例很小,我们可以很清楚地看出政府对低职务的官员使用免职这一惩罚措施较少。免职更多集中于高层官员——部级、厅级和处级,大约占到九成。显然,“免职”作为一种行政问责手段的运用已经异化为庇护高官的保护伞。

表6 免职官员职位级别构成

职位级别	数量	构成百分比(%)	累计百分比(%)
总计	30	100	
部级	3	10	10
厅级	10	33.3	43.3
处级	13	43.3	86.6
科级及以下	4	13.4	100

以上这些问题表明,“免职”由于在性质上是一种正常人事变动的手段,无法像其他问责手段那样起到威慑和监督官员行为的作用,在实践中被弹性运用到问责处理环节则较为容易导致我国官员问责制运行的失灵。

## (二) 免职被衍生为问责手段的成因分析

从《公务员法》的规定来看,免职与问责的区别在于前者是正常的人事任命手段,而问责是要求公务员对其行为做出解释和回应并处罚违反公职的行政行为。我们认为在我国把免职衍生为问责的常态形式是由以下因素造成的。

第一,“官本位”的政治文化影响。“官本位”意味着有了官职就有了权力和财富,它是我国长期封建集权官僚制度的产物,至今在我国当代社会生活中仍然有着很深的影 响。人们把做官看作人生最高价值追求,并把它作为评判人生价值大小和社会地位高低的标准。“官本位”的思想使官员对官职看得比生命还重要,不轻易放弃到手的权力和地位。当官员犯错被追究责任的时候,官员利益集团会想方设法保护自己头顶的“乌纱帽”,免职则成了保护官员“乌纱帽”的有力手段。

第二,法律制度设计的缺陷。我国现有的问责法律制度中对官员“免职”的责任定位不明确。我国的官员问责制度适用的法律有《公务员法》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《党政领导干部选拔任用工作条例》《中华人民共和国行政监察法》《关于实行

党风廉政建设责任制的规定》,这些法律没有对被免官员应当承担的责任方式、责任轻重程度、责任后果等作出明确和统一的规定。此外,我国党政干部的问责制度对于“免职”问责的规定自相矛盾。如《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第七条中引入引咎辞职、责令辞职和免职,其本意是在行政处分的“记大过”和“降级”之间创造一个缓冲空间,以回应民意和舆论压力。但该规定第五条的各适用条款都是因工作失职造成国家利益、生命财产等重大损失和恶劣影响为问责缘由,因而引咎辞职和免职等问责方式的适用条件实际上高于记大过、降级和撤职处分,接近开除处分的情节严重程度。可是问责责罚的时间效力则仅为12个月,比《行政机关公务员处分条例》第七条规定的记大过18个月、降级和撤职24个月的处分时间效力明显低很多。这有违“过罚相适应”的原则,留下了制度的漏洞,因而难免会被公众认为有“脱责”的嫌疑。<sup>[9]</sup>

第三,官员问责制度本身的不完善。自2003年SARS爆发以来,我国中央和各地政府都出台了許多行政问责法规的相关规定,初步建立起了官员问责制度,在一定程度上起到了威慑和警戒作用。但是从现实运行层面来看,官员问责的主体、客体、标准、范围和程序等还有待完善,尤其当前的法规对官员“免职”之后的处理、官员的复出等相关配套规定不完善,导致对官员问责的执行效果较差,难以真正起到制度性的威慑作用,暴露出了“问责风暴”尚未制度化、常态化的弊病。

## 四、误区的化解

综上所述,“免职”在我国现有法律框架下性质模糊,它既可以作为官员的正常人事任命制度,也经常被用来作为惩戒官员的问责手段。但由于在实际操作中,制度运行的缺失、法律设计的不完善、人为的随意滥用都会使“免职”沦为保护官员的庇护伞,这不利于我国责任政府和法治政府的建设,笔者建议从以下几个方面来化解这一误区。

首先,在法律上重新界定免职是一种人事管理行为,与其他行政问责手段区别开来。国际上许多国家都规定了免职是人事机关或行政主管首长对公务员职务的免除,其原因大多为考核不合格或自身条件难以保障职务继续履行等<sup>⑧</sup>,不具有惩戒性。比如英国的公务员分为政务官和事务官,政务官采取的是议会制问责和行政机关内部问责方式,其主要问责方式为辞职,

意味着辞职以后复出的机会微乎其微, 一般意味着政治生涯的终结。英国的事务官则要遵循“荣誉法典”的所有规则。英国文官法规定, 对公务员的惩处措施包括警告、申诫, 停止或延期晋升、停职和撤职。文官如果违反纪律, 犯有过失, 负责管理各级文官的常务次官可以以口头或书面的方式单独或当众予以警告、申诫, 并报大臣处以停止或延期晋升、停职或撤职等处分。新加坡于 1990 年颁布了《公务员惩戒规则》, 并于 1996 年修订, 该规则就调查、渎职、辞退、停职、刑事诉讼、作出有罪判决后的处置、津贴或福利待遇的丧失、降职、开除等事项进行了详细规定, 在确保该国公务员清正廉洁、尽职尽责方面发挥了重要作用。因此, 我国当务之急应从法律上重新界定免职的人事性质, 以确保与其他行政问责手段区别开来, 严格避免把免职与停职、降职、撤职等行政问责形式等同。

其次, 免职只是启动问责后的人事管理的必要程序, 绝不能成为最终程序。由于我国公务员职务任用法规中规定, 对公务员因职务发生变化都需要先进行免职, 因此免职是公务员任职和去职过程中要经过的一道常态化程序。这意味着被撤职、引咎辞职、罢免或开除的公务员都要从程序上进行先免职, 它只是问责启动之后的第一程序, 不能当做问责的手段。也就是说, 在对官员追究责任的过程中, 免职只是职务发生变化的第一步人事管理程序, 而不是最终程序。

再次, 在官员问责方式中应启用“罢免、撤职、开除”等问责形式可避免执行混乱。出于现实需要, 目前政府虽然把免职作为一种承担责任的形式并明确了免职后的重新任职问题, 但是由于没有对免职的标准、免职的程序、免职的后果等问题加以规范, 因此导致问责主体在执行中无法按客观标准运用, 容易出现人治式问责。但是其他如撤职、降职、引咎辞职、罢免、开除等相关的问责处理的方式、程序、后果等规定相比免职要完善很多, 因此问责主体应该根据问责事由来相应作出合理合法的处理决定。

最后, 应完善行政问责制度以实现“问责”的制度化 and 常态化。要避免问责手段的误用, 笔者认为最终必须要统一行政问责的立法, 出台《行政问责法》, 明确规定行政问责的主体、对象、适用范围、标准、程序、手段和救济制度, 使之进一步法制化、规范化。其基本内容如下: 一是明确启动行政问责的主体应该既包括内部同体问责, 也包括外部异体问责。要建立起党政机关、人大政协、民主党派、司法部门、社会组织以及公众媒体为主体的异体多元行政问责机制。二是从问责对象、问责内容、问责手段等方面, 拓宽

行政问责的适用范围。三是统一行政问责标准和法律责任体系, 使同一种违法或不当行为承担相同的责任。四是完善行政问责程序, 建立健全行政问责的救济制度, 以保障问责对象的合法权益。<sup>[10]</sup>此外, 我国适用于问责制的法律法规中《中华人民共和国公务员法》尚无关于官员复出的条件、程序等内容, 只有《党政领导干部选拔任用工作条例》<sup>①</sup>《中国共产党纪律处分条例》<sup>②</sup>《行政机关公务员处分条例》<sup>③</sup>《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》<sup>④</sup>这四个条例针对被问责官员复出时间和条件作了相关的规定, 但对官员复出的条件以及程序方面细化的法律法规极度欠缺, 缺乏公开性、透明性。因此, 健全官员复出的法律法规、设立合理合法的官员复出程序以及完善官员复出的监督追踪机制是促进行政问责制度化、常态化的当务之急。<sup>[11]</sup>

#### 注释:

- ① 《公务员法》(2006)规定选任制公务员职务终止的原因有 4 个: 任期届满不再连任, 或者任期内辞职、被罢免、被撤职的; 委任制公务员职务终止的原因有 4 个: 试用期满考核合格、职务发生变化、不再担任公务员职务以及其他情形。
- ② 《国家公务员职务任免与职务升降》(2008)规定公务员免职的原因有 7 个: 晋升、降低职务后需要免去原职务的; 转任的; 辞职或者调出机关的; 非组织选派, 离职学习期限超过一年的; 退休的及其他原因需要免职的。此外, 还规定了自动免职的 4 种情形。
- ③ 《党政领导干部选拔任用工作条例》(2013)中规定党政领导干部应当免去现职的情形有: 达到任职年龄界限或者退休年龄界限的; 受到责任追究应当免职的; 辞职或者调出的; 非组织选派, 离职学习期限超过一年的; 因工作需要或者其他原因, 应当免去现职的。
- ④ 我国《公务员法》第 56 条、《行政机关公务员处分条例》第 6 条所规定的行政处分仅提到警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种形式。
- ⑤ 该办法第 10 条规定: “有本办法所列应当追究责任的情形, 情节较轻的, 给予批评教育或者责令作出书面检查; 情节较重或者群众反映强烈、造成恶劣影响的, 给予组织处理。组织处理的方式包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等。”
- ⑥ 第 21 条规定: 领导干部有本规定第十九条所列情形, 情节较轻的, 给予批评教育、诫勉谈话、责令作出书面检查; 情节较重的, 给予通报批评; 情节严重的, 给予党纪政纪处分, 或者给予调整职务、责令辞职、免职和降职等组织处理。涉嫌犯罪的, 移送司法机关依法处理。
- ⑦ 宋涛在“中国官员问责发展实证研究”一文中对 212 个问责对象的处理结果中, 免除行政职务(包括撤职、免职、责令辞职、引咎辞职)和党内职务(包括撤职、免职)的处分形式共有 70 人, 占总数的 33%。
- ⑧ 因版面有限, 笔者没有附出 30 个案例的事件过程, 若需要的话可与作者本人联系。
- ⑨ 瑞士《官员法》规定, 政府公务员在以下情况可发出改变或解除其公务的通知: (1)工作无能, 考核成绩不满意; (2)经营破产, 难以继任; (3)管理无力, 丧失任用资格; (4)因近亲或联

姻无法继续任职者。日本公务员法规定的免职条件有：(1)业绩考核成绩不佳者；(2)身心条件难以保障继续执行其职务者；(3)缺乏任职的其他必要条件者；(4)公务人员过剩时的富余人员。

- ⑩ 《党政领导干部选拔任用工作条例》(2013)第59条规定：“引咎辞职、责令辞职和因问责被免职的党政领导干部，一年内不安排职务，两年内不得担任高于原任职务层次的职务。同时受到党纪政纪处分的，按照影响期长的规定执行。”
- ⑪ 《中国共产党纪律处分条例》第13条规定：“党员受到撤销党内职务处分的，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高于其原任职务的职务。”
- ⑫ 《行政机关公务员处分条例》第8条规定：“行政机关公务员在受处分期间不得晋升职务和级别。”
- ⑬ 《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。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。”

#### 参考文献：

- [1] 康良辉. 我国行政法中的免职研究[J]. 行政与法, 2011(2): 68-72.
- [2] Jayal, N Gopal. 'New Directions in Theorising Social Accountability?'[J]. IDS bulletin. -Oxford: Blackwell Publ, 2008, 38(6): 105-110.
- [3] Ackerman J. 'Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice".' [J]. World Development 2003, 32(3): 447-63.
- [4] Schedler A. Conceptualising Accountability [C]// Schedler, A, Diamond L, Plattner, M F. The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, US: Lynne Rienner, 1999: 13-28.
- [5] 宋涛. 中国官员问责发展研究[J]. 中国行政管理, 2008(1): 12-16.
- [6] 宋涛. 社会规律属性与行政问责实践检验[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 218.
- [7] 吴鹏飞. 问责制下官员免职的法理分析[J]. 湖北社会科学, 2010(5): 141-144.
- [8] 中国选举与治理网, 三鹿奶粉“问题官员”全复出引围观争议[EB/OL]. <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=224812>, 2012-03-14.
- [9] 杨君. 从问责官员复出困局审视官员问责的制度重构[J]. 领导科学, 2010(5): 4-7.
- [10] 陈党. 行政问责法律制度研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2007: 86-102.
- [11] 沈焜. 问责官员复出规范化及其瓶颈[J]. 人民论坛, 2010(14): 11-12.

## The wrong extending-use of the “removal from office” as an accountability instrument and its solutions

HU Chunyan, JIANG Ning

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** From the perspective of law, the “removal from office” is a common personnel way of appointing and removing, which does not mean any sanctions, while “accountability” requires that the public officials are accountable for their actions, and punishments are made on their wrongdoings, which definitely means some enforced sanctions. The reasons why the “removal from office” is an extended use as an accountability instrument include the “official-oriented” political and cultural influence, implicit explanation of removal from office in the accountability law, and incomplete institutionalized accountability. Based on 30 examples of dismissed officials, the essay argues that the wrong extending-use of the removal from office as an accountability instrument will bring about negative effects that there exists too much discretionary power when enforcing sanctions, that it becomes a routine for accounted officials to come back in power, and that removal-from-office turns out to be a protection for senior officials. Therefore, suggestions are to be made that all kinds of indistinct rules need to be rectified, that personnel features of removal from office need to be clarified, that taking it as a way of punishing officials needs to be canceled, that the way, content and procedure of accounting officials all need to be regulated, and that an efficient mechanism of accountability needs to be set up.

**Key Words:** the removal from office; administrative accountability; official comeback

[编辑: 颜关明]