

論中國大陸公務人員「問責制度」 ——從法制層面分析

A Study of the Accountability of the PRC's Civil Servant:
From a Legal System Perspective

沈建中 (Shen, Chien-Chung)

國立臺北大學兼任助理教授

摘要

中國大陸對公務人員的「問責 (accountability, 或譯為課責制度)」, 是於 2004 年《中國共產黨黨內監督條例 (試行)》明訂「詢問和質詢」、「罷免或撤換要求及處理」等內容始制度化。其後於 2004 年制定《黨政領導幹部辭職暫行規定》、2006 年實施《公務員法》、2009 年訂頒《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。2005 年、2006 年大陸國務院工作報告陸續提出「強化行政問責制, 對行政過錯要依法追究」、「建立健全行政問責制, 提高政府執行力和公信力」的要求。2009 年 5 月 22 日中共中央政治局會議, 審議通過《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》, 並於 2009 年 7 月由中共中央辦公廳、國務院辦公廳聯合發布。2010 年 3 月, 溫家寶在工作報告中提出, 要「強化行政問責, 對失職瀆職、不作為和亂作為的, 要嚴肅追究責任」。

本文即就大陸法制, 探討其對公務人員的「問責制度」。

關鍵詞：公務人員、問責制度、黨政領導幹部、中國大陸

壹、前言

大陸《憲法》第41條指出：「中華人民共和國公民對於任何國家機關和工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利。」也就是說，對於國家機關工作人員的問責，憲法中即有明訂。依《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》第3條之規定：「對黨政領導幹部實行問責，堅持嚴格要求、實事求是，權責一致、懲教結合，依靠群眾、依法有序的原則。」期間雖也有一些問責的案例，如1980年8月25日，國務院作出對「渤海2號」鑽井船的處理決定，解除石油部長宋振明的職務，並給予主管石油工業的國務院副總理康世恩記大過處分。¹然當時大陸對「行政問責的制度化程度還是頗低」。²學者指出，主要是在2003年大陸「非典型肺炎事件（簡稱SARS）」事件的「問責風暴」後，行政問責制度方受到相當大的重視。³2003年，時任北京市長的孟學農和衛生部長張文康因隱瞞疫情或防治不力而引咎辭職。當時的中央追究相關失職官員的責任。⁴「非典」事件後，2008年9月中國大陸接連發生三鹿奶粉事件（石家莊市委書記吳顯國免職，與國家質量監督檢驗檢疫總局長李長江引咎辭職）；山西煤礦潰壩事件（山西省長孟學農與分管安全工作的副省長張建民引咎辭職）。這使得中共在「十七屆三中全會（2008年10月9日至12日）」召開前的1個月，3位中央委員和1位中央候補委員被免去官職（還有一位是文化部原黨組書記兼副部長于幼軍，因嚴重違反黨政紀律遭撤銷中委資格）；從省部級到地市級、縣處級、科級數十名官員被免職，而形成所謂「問責風暴」。⁵其後大陸建構公務人員制度，在推動依法行政的法治觀念後，也開始強調公務人員的問責制度。

有關大陸對公務人員的「問責制度」，是於2003年《中國共產黨黨內監督條例（試行）》明訂「詢問和質詢」、「罷免或撤換要求及處理」等內容始制度

¹ 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」（2011年9月22日），2012年1月25日下載，〈灰信網（freesion）〉，<http://www.freesion.com/185/4836348/4971794/?jsessionid=42DD58A835332841D2E7E2305852A8B4>。

² 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」。

³ 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」。

⁴ 謝政新，「公部門課責之研究——以中國大陸黨政幹部問責制為例（2003-2008）」，開南大學公共事務管理學系碩士論文（2010年），摘要。

⁵ 張執中，「大陸黨政幹部問責制評析」（2009年8月13日），2012年1月7日下載，〈行政院大陸委員會〉，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/98301611664.pdf>。

化。其後於 2008 年制定《黨政領導幹部辭職暫行規定》、2006 年實施《公務員法》、2009 年印發《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。2005 年、2006 年中國大陸國務院政府工作報告陸續提出「強化行政問責制，對行政過錯要依法追究」、「建立健全行政問責制，提高政府執行力和公信力」的要求。2009 年中共中央政治局會議，審議通過《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》，又通過《中國共產黨巡視工作條例（試行）》⁶、《國有企業領導人員廉潔從業若干規定》⁷，並先後於 2009 年 6 月及 7 月由中共中央辦公廳、國務院辦公廳聯合發布。（相關各項問責法令如附表）2010 年 3 月，大陸國務院總理溫家寶在工作報告中提出，要「強化行政問責，對失職瀆職、不作為和亂作為的，要嚴肅追究責任」。⁸然因中國共產黨為唯一政黨，且採黨管幹部體制，所以在民主國家實施的民意監督的機制與功能，無法發揮。惟從責任政治的觀點「有權必有責」，一方面可維持制衡原則，且另一方面可維持政權的合法性與合理性，這是大陸採用問責制度，必須體認的核心議題。

附表 大陸公務員問責法令簡表

法令名稱	實施日期
《國家公務員暫行條例》	1993 年 4 月 24 日，國務院第二次常務會議通過，同年 8 月 14 日頒布，10 月 1 日起生效。
《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》	中共中央 1997 年 3 月 28 日印發。
《中華人民共和國行政監察法》	1997 年 5 月 9 日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議通過。
《關於實行黨風廉政建設責任制的規定》	1998 年 11 月 21 日。

⁶ 《中國共產黨巡視工作條例（試行）》（2009 年 12 月 17 日），2012 年 9 月 17 日下載，《中國網》，http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-12/17/content_19080854.htm。第 2 條：黨的中央和省、自治區、直轄市委員會實行巡視制度，建立專門巡視機構對下級黨組織領導班子及其成員進行巡視監督。

⁷ 《國有企業領導人員廉潔從業若干規定》（2010 年 7 月 16 日），2012 年 9 月 17 日下載，《中國在線》，http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2010-07/16/content_10113629.htm。第 1 條：為規範國有企業領導人員廉潔從業行為，加強國有企業反腐倡廉建設，維護國家和出資人利益，促進國有企業科學發展，依據國家有關法律法規和黨內法規，制定本規定。

⁸ 「中國官員問責亟待從權力問責走向『制度問責』」（2010 年 3 月 10 日），2012 年 9 月 17 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/5/5/6/101255613.html?coluid=0&kindid=0&docid=101255613>。

法令名稱	實施日期
《中華人民共和國行政復議法》	1999 年 4 月 29 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第九次會議通過，自 1999 年 10 月 1 日起施行。
《國務院關於特大安全事故行政責任追究的規定》	2001 年 4 月 21 日國務院令第 302 號公布施行。
《黨政領導幹部選拔任用工作條例》（以下簡稱《幹部任用條例》）	2002 年 7 月 9 日。
《中國共產黨黨內監督條例（試行）》（簡稱《黨內監督條例（試行）》）	2003 年 12 月 31 日。
《中華人民共和國公務員法》	2005 年 4 月 27 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議通過，2006 年 1 月 1 日起施行；《國家公務員暫行條例》同時廢止。
《行政機關公務員處分條例》	2007 年 4 月 4 日國務院第 173 次常務會議通過，2007 年 6 月 1 日起施行。
《中華人民共和國行政復議法實施條例》	2007 年 5 月 23 日國務院第 177 次常務會議通過，2007 年 8 月 1 日起施行。
《黨政領導幹部辭職暫行規定》	2008 年 6 月 26 日中組部（中辦發〔2004〕13 號）。
《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》	2009 年 6 月 30 日中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發。
《中國共產黨巡視工作條例（試行）》	2009 年 7 月 12 日中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發。
《國有企業領導人員廉潔從業若干規定》	2009 年 7 月 12 日中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發。
《人力資源社會保障行政復議辦法》	2010 年 2 月 25 日人力資源社會保障部第 41 次部務會議通過，2010 年 3 月 16 日發布施行。

資料來源：作者整理。

貳、大陸公務人員與問責制度

依 1982 年 12 月大陸公布施行的《憲法》⁹ 中並無「國家公務員」的文字，而是稱「國家工作人員」。有關對「國家工作人員」的界定，規範在該憲法第 27 條：「一切國家機關實行精簡的原則，實行工作責任制，實行工作人員的培訓和考核制度，不斷提高工作質量和工作效率，反對官僚主義（第 1 項）。一切國家機關和國家工作人員必須依靠人民的支持，經常保持同人民的密切聯繫，傾聽人民的意見和建議，接受人民的監督，努力為人民服務（第 2 項）」。¹⁰ 依照該憲法仍未將公務員區分，仍把各級公務人員視為國家幹部的性質。直至 1993 年 4 月 24 日，國務院第二次常務會議通過「國家公務員暫行條例」，¹⁰ 並於同年 8 月 14 日頒布，10 月 1 日起生效；2006 年 1 月 1 日起大陸施行《中華人民共和國公務員法》，大陸公務員的制度於焉法制化。

有關公務員的定義，以法制層面而言，1993 年 8 月 14 日《國家公務員暫行條例》第 3 條係指，各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員。再依 2006 年 1 月 1 日起施行《公務員法》第 2 條，所稱公務員為：「指依法履行公職、納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。」其範圍則涵括中央與地方政府。在該法中規範大陸實行公務員職位分類制度，劃分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類等類別。公務員職務分為領導職務¹¹ 和非領導職務。¹²

不過大陸雖建立公務員制度，但卻是在中國共產黨的主導之下任用，如《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第 1 條：「為認真貫徹執行黨的幹部路線、方針、政策，建立科學規範的黨政領導幹部選拔任用制度，形成富有生機與活力、

⁹ 中華人民共和國第五屆全國人民代表大會第五次會議於 1982 年 12 月 4 日通過《中華人民共和國憲法》。1982 年 12 月 4 日中華人民共和國全國人民代表大會公告公布施行。根據 1988 年 4 月 12 日第七屆中華人民共和國全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》、1993 年 3 月 29 日第八屆中華人民共和國全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》、1999 年 3 月 15 日第九屆中華人民共和國全國人民代表大會第二次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》和 2004 年 3 月 14 日第十屆中華人民共和國全國人民代表大會第二次會議通過的《中華人民共和國憲法修正案》修正。

¹⁰ 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮，中國大陸政府與政治（初版一刷）（臺北：五南出版社，1999 年 2 月），頁 394-395。

¹¹ 領導職務層次分為：國家級正職、國家級副職、省部級正職、省部級副職、廳局級正職、廳局級副職、縣處級正職、縣處級副職、鄉科級正職、鄉科級副職。

¹² 非領導職務層次在廳局級以下設置。綜合管理類的非領導職務分為：巡視員、副巡視員、調研員、副調研員、主任科員、副主任科員、科員、辦事員。

有利於優秀人才脫穎而出的選人用人機制，推進幹部隊伍的革命化、年輕化、知識化、專業化，建設一支高舉馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論偉大旗幟，認真實踐『三個代表』重要思想的高素質的黨政領導幹部隊伍，保證黨的基本路線的全面貫徹執行和建設有中國特色社會主義事業的順利發展，根據《中國共產黨章程》和有關法律、法規，制定本條例。」並且在同條例第2條第1款明確宣示選拔任用黨政領導幹部，必須堅持「黨管幹部原則」。這是一個相當具有中國特色的公務員制度。所以，在其《公務員法》第4條即明白指出：「公務員制度堅持以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和『三個代表』重要思想為指導，貫徹社會主義初級階段的基本路線，貫徹中國共產黨的幹部路線和方針，堅持黨管幹部原則。」不過也就是黨政合一的人事制度，所以，對其能否長期平穩的執政，關係就相當密切。因此，黨政體系成員能否負責盡職，就會影響其執政的合理性。

民主國家強調公務人員的權責關係，所謂「權責關係」即指公務人員在行使權力後，必須要為其所行使的權力負責。加拿大上議院議員 Michael Pitfield 1997年在國會辯論中說：「課責是所有政府制度，不論是管理、司法或民主本身都必須包含的一個必要元素；若將課責從制度中抽離，那麼制度將什麼都不剩，只是一個具有希望和夢想的空殼而已。」¹³此一看法業已明確表達出課責在公共部門的重要性。¹⁴美國堪薩斯大學教授 Barbara S. Romzek 認為，依照控制的來源不同與自主程度的高低，將課責分為層級節制、法律、政治以及專業四種課責關係。¹⁵有學者認為，課責的內在層面和個人的義務感與道德感有關，但它表現在外時，涉及一套制度、規則，以及相關行為者根據這套規範架構所產生的實際互動行為。在這種可觀察的行為層次上，政策課責機制能否有效運作，以及能否達到政策鞏固的目標，其實深受特定政策系絡和所處的環境系絡所影響。¹⁶另 Przeworski, Stokes & Manin 在「民主、課責、代表性 (*Democracy, Accountability, and Representation*)」一書中將課責定義為：「如果公民能夠分辨具代表性與無政府性的政府，也能夠應用懲罰機制，留下那些表現好的政府，換掉那些表現不好

¹³ 伏怡妲，「新公共管理之課責研究——以臺北市立萬芳醫院為例」，東海大學公共行政學系碩士論文（1999），摘要。

¹⁴ 伏怡妲，「新公共管理之課責研究——以臺北市立萬芳醫院為例」，摘要。

¹⁵ 伏怡妲，「新公共管理之課責研究——以臺北市立萬芳醫院為例」，摘要。

¹⁶ 陳志瑋，「政策課責的設計與管理」，國立臺灣大學政治學研究所博士論文（2003年），頁37。

的政府，我們就說政府是有被課責的」。¹⁷

相對而言，對中國大陸亦有此體認，從《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》前言中就明確表達此一思維。在該《暫行規定》前言中指出：「《暫行規定》的頒布實施，是加強反腐倡廉法規制度建設、完善領導幹部行為規範的重要舉措，對於加強黨政領導幹部的管理和監督，增強黨政領導幹部的責任意識，更好地貫徹落實科學發展觀，不斷提高黨的執政能力和執政水準，具有重要意義。各級黨政領導幹部要認真踐行全心全意為人民服務的宗旨，以對黨和國家高度負責、對人民群眾高度負責的精神，切實履行黨和人民賦予的職責，兢兢業業完成好各項工作任務。各級黨委和政府要依照《暫行規定》嚴肅問責，充分發揮問責在黨風廉政建設中的積極作用。」¹⁸ 在《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》中更明確的說明：「執政黨的黨風關係黨的生死存亡。黨員領導幹部廉潔從政是新時期從嚴治黨、端正黨風的重要前提，是貫徹落實黨的路線、方針、政策，促進改革開放和經濟建設，維護政治、社會穩定的重要保證。」¹⁹ 所以，在該《準則》中指出：「保證黨員領導幹部廉潔從政，要立足於教育，著眼於防範，築起思想道德防線。黨員領導幹部必須在黨員和人民群眾中發揮表率作用，自重、自省、自警、自勵；必須堅定共產主義信念，身體力行共產主義道德；必須清正廉潔，艱苦奮鬥，全心全意為人民服務。」²⁰

參、問責制度法制化與內涵

英國學者 R. Pyper（1996）所言：「課責的概念經常被用衡量一個政府是否可以被評斷為合法、正當的標準。負責的政府是好的政府，並且負責的政府也展現了先進民主的內涵；政府若無法被課與責任或不具備健全的課責機制，就像是提供培養威權、極權和任何形式濫權之政體的沃土。」²¹ 課責是「以關係

¹⁷ A. Stokes, S. C. Przeworski & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*, (Cambridge Uni. Press. 1999), 轉引自謝源仁，「警察分駐、派出所課責機制之探討以苗栗縣警察局為例」，中央警察大學行政管理研究所碩士論文（2008 年），頁 9。

¹⁸ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》（2010 年 1 月 8 日），2012 年 9 月 17 日下載，〈中國網〉，http://www.china.com.cn/policy/txt/2010-01/08/content_19200533.htm。

¹⁹ 《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》（2010 年 2 月 24 日），2012 年 9 月 17 日下載，〈人民網〉，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/11015561.html>。

²⁰ 《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》。

²¹ Matthew V Flinders, *The Politics of Accountability in the Modern State*. (London: Ashgate. 2001), p. 9.

(relationship) 的形式表現出來，各行為者因立場、觀點、資源之不同，彼此間的相互要求也不同，權益與影響力亦有異」。²² 簡而言之，課責就是指一組相對應的關係中，甲有義務對於自己的行為或行動，對乙提出解釋與說明，對此稱之為乙對甲課責，而甲則是被課責的對象，一旦甲的行事出現違失或不當，就必須負起責任 (responsibility)。²³ 綜上所述，就大陸而言，所謂「行政問責」，就是指「政府機關和部門對公務員違反或者不正當履行法定職責和義務的行為，按照規定的程式進行追究，並要求其承擔責任的制度」。²⁴ 大陸學者曾指出：「行政問責制度作為權力監督的重要一環，既可以督促行政機關工作人員依法行政，同時也保護公民的合法權益免受行政權力的侵害」。²⁵

大陸自實施公務員制度後，對於公務員問責制度也陸續推出相關法令，不過中國大陸是採黨管幹部原則，爰相關法令係由黨政部門頒行。從其法令訂頒的法源來看，依黨的系統公布的法令，其法源基礎為中國共產黨章程；依國務系統公布的法令，其法源基礎為大陸憲法與公務員法。其次，將進一步就其法制層面論述，大陸公務員問責制度所規範公務員問責的目的、問責的情形、問責的方式與問責的程序。

一、問責的目的

從中國大陸對公務員的問責目的可歸納出 5 點：（一）廉潔從政：如《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》前言第 2 段前段：「為進一步促進黨員領導幹部廉潔從政……」；²⁶《關於實行黨風廉政建設責任制的規定》第 1 條前段：「為了加強黨風廉政建設，明確黨政領導班子和領導幹部對黨風廉政建設應負的責任……」；²⁷（二）拒腐防變：如《中國共產黨黨內監督條例（試行）》第 1 條：「為加強黨內監督，發展黨內民主，維護黨的團結統一，提高黨的領導水平和執政水平，增強拒腐防變和抵禦風險能力……」；²⁸（三）防止重大安全事

²² 陳志璋，「政策課責的設計與管理」，頁 1。

²³ 陳志璋，「邁向民主課責：透明化機制運用之分析」，國家菁英（臺北），第 1 卷第 4 期（2005 年），頁 133。

²⁴ 京華時報，「北京通過行政問責辦法公務員不當履職將被免職」（2011 年 6 月 10 日），2012 年 1 月 25 日下載，〈湖北省公務員局〉，<http://www.hb.hrss.gov.cn/gwyjweb/html/xwpd/sjdt/51000.shtml>。

²⁵ 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」。

²⁶ 《中國共產黨黨員領導幹部廉潔從政若干準則（試行）》。

²⁷ 《關於實行黨風廉政建設責任制的規定》（2010 年 12 月 15 日），2012 年 9 月 17 日下載，〈中華人民共和國中央人民政府〉，http://www.gov.cn/jrzq/2010-12/15/content_1766505.htm。

²⁸ 《中國共產黨黨內監督條例（試行）》（2007 年 4 月 27 日），2012 年 9 月 17 日下載，〈中國網〉，http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2007-04/27/content_8177833.htm。

故的發生：如《中國共產黨黨內監督條例（試行）》第 1 條前段：「為加強黨內監督，發展黨內民主，維護黨的團結統一，提高黨的領導水平和執政水平，增強拒腐防變和抵禦風險能力……」；²⁹（四）依法行政：如《行政機關公務員處分條例》第 1 條：「為了嚴肅行政機關紀律，規範行政機關公務員的行為，保證行政機關及其公務員依法履行職責……」；³⁰（五）加強管理黨政幹部：如《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》第 1 條前段：「為加強對黨政領導幹部的管理和監督，增強黨政領導幹部的責任意識和大局意識……」。³¹

二、問責的情形

對於公務員問責的情形，大陸將其分為：全體公務員必須遵守與領導職黨政幹部。現分述如下：

- （一）全體公務員必須遵守：依大陸的《公務員法》分為兩個部分，一為應當履行的義務；一為必須遵守的紀律。應當履行的義務規定於該法第 12 條，計有：1. 模範遵守憲法和法律；2. 按照規定的許可權和程式認真履行職責，努力提高工作效率；3. 全心全意為人民服務，接受人民監督；4. 維護國家的安全、榮譽和利益；5. 忠於職守，勤勉盡責，服從和執行上級依法作出的決定和命令；6. 保守國家秘密和工作秘密；7. 遵守紀律，恪守職業道德，模範遵守社會公德；8. 清正廉潔，公道正派；9. 法律規定的其他義務。對於必須遵守的紀律，也就是消極不作為，係規範於該法第 53 條，計有：1. 散布有損國家聲譽的言論，組織或者參加旨在反對國家的集會、遊行、示威等活動；2. 組織或者參加非法組織，組織或者參加罷工；3. 玩忽職守，貽誤工作；4. 拒絕執行上級依法作出的決定和命令；5. 壓制批評，打擊報復；6. 弄虛作假，誤導、欺騙領導和公眾；7. 貪污、行賄、受賄，利用職務之便為自己或者他人牟取私利；8. 違反財經紀律，浪費國家資財；9. 濫用職權，侵害公民、法人或者其他組織的合法權益；10. 洩漏國家秘密或者工作秘密；11. 在對外交往中損害國家榮譽和利益；12. 參與或者支援色情、吸毒、賭博、迷信等活動；13. 違反職業道德、社會公德；14. 從事或者參與營利性活動，在企業或者其他營利性組織中兼任職

²⁹ 《中國共產黨黨內監督條例（試行）》。

³⁰ 《行政機關公務員處分條例》（2007 年 4 月 22 日），2012 年 9 月 17 日下載，《中華人民共和國國務院辦公廳》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_31710.html。

³¹ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。

務；15. 曠工或者因公外出、請假期滿無正當理由逾期不歸；16. 違反紀律的其他行為。

- (二) 有關領導職黨政幹部因其領導作為的問責，則規範於《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》與《國務院關於特大安全事故行政責任追究的規定》。依《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》對黨政領導幹部問責的情形在該法第5條規範計有：1. 決策嚴重失誤，造成重大損失或者惡劣影響的；2. 因工作失職，致使本地區、本部門、本系統或者本單位發生特別重大事故、事件、案件，或者在較短時間內連續發生重大事故、事件、案件，造成重大損失或者惡劣影響的；3. 政府職能部門管理、監督不力，在其職責範圍內發生特別重大事故、事件、案件，或者在較短時間內連續發生重大事故、事件、案件，造成重大損失或者惡劣影響的；4. 在行政活動中濫用職權，強令、授意實施違法行政行為，或者不作為，引發群體性事件或者其他重大事件的；5. 對群體性、突發性事件處置失當，導致事態惡化，造成惡劣影響的；³² 6. 違反幹部選拔任用工作有關規定，導致用人失察、失誤，造成惡劣影響的；7. 其他給國家利益、人民生命財產、公共財產造成重大損失或者惡劣影響等失職行為的。³³ 在《國務院關於特大安全事故行政責任追究的規定》第2條第1項規定：「地方人民政府主要領導人和政府有關部門正職負責人對下列特大安全事故的防範、發生，依照法律、行政法規和本規定的規定有失職、瀆職情形或者負有領導責任的，依照本規定給予行政處分；構成怠忽職守罪或者其他罪的，依法追究刑事責任：（一）特大火災事故；（二）特大交通安全事故；（三）特大建築品質安全事故；（四）民用爆炸物品和化學危險品特大安全事故；（五）煤礦和其他礦山特大安全事故；（六）鍋爐、壓力容器、壓力管道和特種設備特大安全事故；（七）其他特大安全事故。」³⁴

³² 如湖北石首市委書記鐘鳴、市委常委唐敦武被免職就是因在2009年處理非正常死亡案件演變成重大的群體性事件——稱之為「6·17事件」不當，所謂「對群體性、突發性事件處置失當，導致事態惡化，造成惡劣影響」而遭免職。請參閱田建軍、黎昌政，「讓幹部問責制繃緊官員責任神經」（2009年7月28日），2012年1月23日下載，〈新華網武漢〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-07/28/content_11786422_1.htm。

³³ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。

³⁴ 《國務院關於特大安全事故行政責任追究的規定》（2001年4月21日），2012年9月17日下載，〈北大法律信息網〉，<http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?db=chl&gid=35347>。

大陸地方政府也積極推動公務人員的問責制度，如《長沙市人民政府行政問責制暫行辦法》、《四川省黨政領導幹部引咎辭職暫行辦法》、《重慶市政府部門行政首長問責暫行辦法》等。重慶市於 2004 年 7 月 1 日實施《重慶市政府部門行政首長問責暫行辦法》，該規定的問責對象包括：重慶市政府各部門的行政首長，以及參照執行的部門副職、派出和直屬機構的「一把手」。³⁵ 另成都市對於「不在狀態」³⁶ 的領導開始實施《關於加強和改進領導班子、領導幹部日常考察考核工作的辦法》。³⁷ 瀋陽市建立行政過錯追究制，瀋陽市信訪辦制定《瀋陽市機關效能投訴中心工作規則（暫行）》、《瀋陽市機關效能投訴處理暫行辦法》兩部規章，明確工作流程，建立內部工作制度。³⁸ 另湖北省將提出「湖北省公務員履職問責辦法」，在該辦法中將「對公務員實施履職問責制度，開展政府責任體系建設活動，即針對公務員存在的一些責任意識不強的問題，嚴格追究責任，加大獎勤罰懶的力度，以實現優化政務環境的目標。」³⁹ 北京市亦頒行《北京市行政問責辦法》，在該辦法中明定「各級行政機關的工作人員如果存在不履行或不當履行、違法履行行政責任的情況，將通過責令道歉、責令辭去領導職務、免職等方式進行行政問責。」⁴⁰ 如《北京市行政問責辦法》第 2 條即規範：「本市各級行政機關的工作人員和法律、法規授權的具有公共事務管理職能的組織及國家行政機關依法委託從事公共事務管理活動的組織中從事公務的人員（以下統稱行政人員）不履行、違法履行、不當履行行政職責，導致國家利益、公共利益或者公民、法人和其他組織的合法權益受到損害，或者造成不良影響，依照本辦法規定追究責任。」同辦法第 3 條：「市人民政府統一領導本市行政問責工作。市人民政府工作部門、區縣人民政府及其工作部門和鄉鎮人民政府、街道辦事處按照幹部管理許可權負責行政問責工作的實施。」⁴¹

³⁵ 吳知論主編，中國地方政府管理創新（北京市：人民出版社，2004 年 10 月），頁 150-152。

³⁶ 工作狀態包括精神狀態、責任狀態、時效狀態和創新狀態。無所作為、不敢負責任就是「不在狀態」。「不在狀態」就該讓位。四川省紀委法規室劉光輝副主任認為，「不在狀態」除了執行不力、工作不力、失職，被查處的官員中，「不在狀態」具體還表現為：上班玩遊戲、酒後上班、工作時間開包房打牌等。「不在狀態」最早的提法，「是把競技體育用語引用到了黨政機關」。參閱吳知論主編，中國地方政府管理創新，頁 156-157。

³⁷ 吳知論主編，中國地方政府管理創新，頁 156-157。

³⁸ 吳知論主編，中國地方政府管理創新，頁 159。

³⁹ 戴勁松，「湖北將對公務員實施履職問責制度」（2011 年 5 月 31 日），2012 年 1 月 23 日下載，《新華網武漢》，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/local/phoenixtv/20110531/01132489075.html>。

⁴⁰ 京華時報，「北京通過行政問責辦法 公務員不當履職將被免職」。

⁴¹ 《北京市行政問責辦法》（2011 年 9 月 9 日），2012 年 9 月 17 日下載，《中國臺灣網》，http://big5.chinat.aiwan.org/fffgdfffz/bj/201109/t20110909_2057114.htm。

綜上，問責的情形包括：決策嚴重失誤，工作失職，在其職責範圍內發生特別重大事故、事件、案件，行政活動中濫用職權，對群體性、突發性事件處置失當，特大火災、交通安全事故，煤礦和其他礦山特大安全事故等。如在廣東發生的實例，廣州白雲區石井街道拆除違法建（構）築物不力被問責，廣州天河區棠下梅園大街雜訊擾民被問責，深圳桃源村三期經濟適用房裝修出現品質問題被問責，深圳公安消防支隊福田大隊執法過錯被問責，珠海屏西路建設工程擱置被問責，陸豐副市長陳賽珍因轄區內連續發生校園暴力被問責，廉江公安局交警大隊隊長許標因工作失職被問責，英德白沙鎮黨委委員吳鋒等因非法偷採稀土礦致生態環境破壞被問責，東莞公安局東坑分局局長丁壽均因工作失職被問責，潮州扶貧辦主任張培鋒因工作失職失誤被問責。⁴²

三、問責的方式

依《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》第7條對黨政領導幹部實行問責的方式分為：責令公開道歉、停職檢查、引咎辭職、責令辭職、免職。⁴³而依大陸《公務員法》第55條規定，公務員因違法違紀應當承擔紀律責任的，依照該法給予處分；惟如違紀行為情節輕微，經批評教育後改正的，可以免予處分。另該法第56條所規定的處分為：警告、記過、記大過、降級、撤職、開除。如中國大陸雲南省在2010年上半年全省共問責各級幹部1,246人，其中廳級幹部3人、縣處級幹部35人，鄉科級幹部433人。⁴⁴另如2010年5月在南京市有一條被市民稱為「問題路」的道路，係因剛花費人民幣二千多萬元新建，卻已出現路面龜裂、沉降等樣態。2010年5月8日，南京白下區5名官員為這條路被問責；其中，區建設局局長徐仁彪被通報批評，副局長劉懷江被行政記過，3名市政工程管理所副所長被免職。⁴⁵

「引咎辭職」，是指大陸黨政領導幹部因工作嚴重失誤、失職造成重大損失或者惡劣影響，或者對重大事故負有重要領導責任，不宜再擔任現職，由本人主動提出辭去現任領導職務。（《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第59條）。另

⁴² 趙楊、粵紀宣，「廣東黨政領導幹部問責『動真格』通報10起典型案例」（2010年8月31日），2012年1月25日下載：《南方日報》，http://news.xinhuanet.com/2010-08/31/c_12501288.htm。

⁴³ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。

⁴⁴ 瞿姝甯、李征，「雲南上半年問責幹部1246人 其中廳級幹部3人」（2010年8月14日），2012年1月25日下載：《雲南日報》，http://news.xinhuanet.com/politics/2010-08/14/c_12445830.htm。

⁴⁵ 顏芳、俞巧雲、孫巡，「一年多來問責65名官員 南京把『幹部問責』形成制度」（2010年5月20日），2012年1月25日下載：《新華日報》，http://news.xinhuanet.com/legal/2010-05/20/c_12123117.htm。

依《黨政領導幹部辭職暫行規定》，對大陸黨政領導幹部引咎辭職的情形有所規範，在該《暫行規定》第 15 條明訂：「黨政領導幹部有下列情形之一的，應當引咎辭職：（一）因工作失職，引發嚴重的群體性事件，或者對群體性、突發性事件處置失當，造成嚴重後果或者惡劣影響，負主要領導責任的；（二）決策嚴重失誤，造成巨大經濟損失或者惡劣影響，負主要領導責任的；（三）在抗災救災、防治疫情等方面嚴重失職，造成重大損失或者惡劣影響，負主要領導責任的；（四）在安全工作方面嚴重失職，連續或者多次發生重大責任事故，或者發生特大責任事故，負主要領導責任的；連續或者多次發生特大責任事故，或者發生特別重大責任事故，負主要領導責任、重要領導責任的；（五）在市場監管、環境保護、社會管理等方面管理、監督嚴重失職，連續或者多次發生重大事故、重大案件，造成巨大損失或者惡劣影響，負主要領導責任的；（六）執行《黨政領導幹部選拔任用工作條例》不力，造成用人嚴重失察、失誤，影響惡劣，負主要領導責任的；（七）疏於管理監督，致使班子成員或者下屬連續或多次出現嚴重違紀違法行為，造成惡劣影響，負主要領導責任的；（八）對配偶、子女、身邊工作人員嚴重違紀違法知情不管，造成惡劣影響的；（九）有其他應當引咎辭職情形的。」。⁴⁶

「責令辭職」，是指大陸黨委（黨組）及其組織（人事）部門根據黨政領導幹部任職期間的表現，認定其已不再適合擔任現職，通過一定程式責令其辭去現任領導職務。拒不辭職的，應當免去現職。（《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第 60 條）。⁴⁷ 另依《黨政領導幹部辭職暫行規定》第 19 條：「黨委（黨組）及其組織（人事）部門根據黨政領導幹部任職期間的表現，認定其已不再適合擔任現職，可以通過一定程式責令其辭去現任領導職務。（第 1 項）黨政領導幹部犯有本規定第十五條所列情形之一，應當引咎辭職而不提出辭職申請的，黨委（黨組）應當責令其辭職。（第 2 項）」。⁴⁸ 如前述北京市長的孟學農和衛生部長張文康引咎辭職，石家莊市委書記吳顯國免職、國家質量監督檢驗檢疫總局長李長江引咎辭職；及山西省長孟學農與副省長張建民引咎辭職等即是。

⁴⁶ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。

⁴⁷ 《黨政領導幹部選拔任用工作條例》（2002 年 7 月 9 日），2012 年 9 月 17 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm。

⁴⁸ 《黨政領導幹部辭職暫行規定》（2012 年 9 月 10 日），2012 年 9 月 17 日下載，《華圖教育》，<http://changsha.htexam.com/2012/0910/363399.html>。

大陸這些受到問責的黨政領導幹部，取消當年年度考核評優⁴⁹和評選各類先進的資格。如經引咎辭職、責令辭職、免職的黨政領導幹部，一年內不得重新擔任與其原任職務相當的領導職務。引咎辭職、責令辭職、免職的大陸黨政領導幹部，可以根據工作需要以及本人一貫表現、特長等情況，由黨委（黨組）、政府按照幹部管理許可權酌情安排適當崗位或者相應工作任務。引咎辭職、責令辭職、免職的黨政領導幹部，一年後如果重新擔任與其原任職務相當的領導職務，除應當按照幹部管理許可權履行審批手續外，還應當徵求上一級黨委組織部門的意見。（《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》第 10 條）

四、問責的程序

依《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》第 12 條所規定，大陸對黨政領導幹部實行問責，依照如下程序進行：（一）對因檢舉、控告、處理重大事故事件、查辦案件、審計或者其他方式發現的黨政領導幹部應當問責的線索，大陸紀檢監察機關按照許可權和程式進行調查後，對需要實行問責的，按照幹部管理許可權向問責決定機關提出問責建議；（二）對在幹部監督工作中發現的黨政領導幹部應當問責的線索，組織人事部門按照許可權和程式進行調查後，對需要實行問責的，按照幹部管理許可權向問責決定機關提出問責建議；（三）問責決定機關可以根據紀檢監察機關或者組織人事部門提出的問責建議作出問責決定；（四）問責決定機關作出問責決定後，由組織人事部門辦理相關事宜，或者由問責決定機關責成有關部門辦理相關事宜。⁵⁰

惟紀檢監察機關、組織人事部門提出問責建議，應當同時向問責決定機關提供有關事實材料和情況說明，以及需要提供的其他材料。（《問責的暫行規定》第 13 條）。並且在作出問責決定前，應當聽取被問責的黨政領導幹部的陳述和申辯，並且記錄在案；對其合理意見，應當予以採納。（第 14 條）。至於對黨政領導幹部實行問責，應當製作「黨政領導幹部問責決定書」。「問責決定書」由負責調查的紀檢監察機關或者組織人事部門代問責決定機關草擬。「問責決定書」應當寫明問責事實、問責依據、問責方式、批准機關、生效時間、當事人的申訴期限及受理機關等。作出責令公開道歉決定的，還應當寫明公開道歉的方式、範圍

⁴⁹ 《中華人民共和國公務員法》第五章考核第 36 條：「定期考核的結果分為優秀、稱職、基本稱職和不稱職四個等次。（第 1 項）定期考核的結果應當以書面形式通知公務員本人。（第 2 項）」

⁵⁰ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。

等。(第 17 條)。對被問責的黨政領導幹部對問責決定不服的，可以自接到「問責決定書」之日起 15 日內，向問責決定機關提出書面申訴。問責決定機關接到書面申訴後，應當在 30 日內作出申訴處理決定。申訴處理決定應當以書面形式告知申訴人及其所在單位。(第 22 條)。對被問責的黨政領導幹部申訴期間，不停止問責決定的執行。(第 23 條)。⁵¹

肆、結語——問責法制之檢討

由前述問責制度法制層面之論，並舉出在實務上被問責的案例，更需就其法制層面作更進一步研析。大陸雖已建構問責的法令，然仍有相關部分待改進。大陸學者李軍鵬認為：「行政問責制度主要問題在於政府問責法律制度不完善，政府問責的制度與機制不完善，政治問責的機制不健全，政治問責的監督機制不完善。」⁵² 陳黨則提出：「行政問責立法滯後，異體問責相對薄弱，問責對象不夠全面，問責範圍過於狹窄，職責權限比較模糊，責任形式不夠全面，責任追究彈性較大，缺乏有效的司法救濟途徑等。」⁵³ 彭元與鄒鵬飛認為：「行政問責制度無法完全落實、與行政問責的啟動主體過於狹窄以及進行行政問責的方式不佳有很大關係，現行的同體問責和權力問責，需要向異體問責與制度問責轉變」。⁵⁴ 施雪華與鄧集文亦指出：大陸的行政問責制「尚存在行政責任不明、行政問責乏力、行政問責法律缺失、行政問責文化滯後、針對行政問責的政府績效評估機制存在缺陷等問題」。所以，施雪華與鄧集文提出解決的方法是：「明確行政責任、強化異體問責機制、構建完善的行政問責法律體系、培育新型行政問責文化、健全針對行政問責的政府績效評估機制」。⁵⁵ 究其原由，係因大陸政府制度非屬權力分立，而係蘇維埃制的議行合一制度，大陸現行係經由內部的分工運作，爰乃有上述的檢討與論述。縱觀大陸問責制度的施行，對其領導幹部而言，增加其「有權必有責」的機制，惟從大陸業於 2006 年 1 月 1 日施行公務員法，因此如何建構與落實全體公務員的問責，亦是當今「中國崛起」後的重要議題。

⁵¹ 《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》。

⁵² 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」。

⁵³ 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」。

⁵⁴ 彭元、鄒鵬飛，「對於行政問責的公民訴訟路徑探索」。

⁵⁵ 施雪華、鄧集文「中國行政問責制的現狀及完善對策」，2009 年第 6 期（2009 年），2012 年 1 月 23 日下載，《探索與爭鳴》，<http://www.chinaelections.org/Newsinfo.asp?NewsID=1728>。

大陸在歷經「改革開放」之後，隨著外國資金進入而來的西方文化、觀念與制度，這些都一再衝擊其政經文化體制，而柏林圍牆的倒塌與 1991 年年底的蘇聯解體，對於共產體制的大陸，不但是震撼更是執政者必須面對的新情勢。也正因為如此，大陸政府對其統治的合理性與合法性，就必須作出新的思維與作法。公務員制度的實施，是將公務員從國家幹部中分離，並且作為執行政府政策的基石；然在黨政合一與黨管幹部的機制下，如何強化領導職的責任，是問責制度重要的角色與功能，大陸現今已對黨政領導幹部實施問責制度，惟其成效仍需進一步的觀察與評估。