

论监察问责的基本法律问题

概念澄清与构成要件解析

曹 臻*

摘 要 《监察法》正式开启问责法治新时代。《监察法》明确赋予监察机关问责权,意味着问责被正式赋予法定涵义。作为专司反腐败的国家机构,监察机关是政治机关,这对于提升问责决定的公信力和权威性,实现问责在整肃吏治、倒逼领导人员良好履职并满足人民期待方面的多元功能具有至关重要的作用。《监察法》实施两年来,问责泛化、虚化以及简单化等问题逐渐暴露。根据《监察法》,与传统责任追究机制不同,监察问责剑指兼具政治维度和道德维度的领导责任,具有较强的民主性特质。监察问责与党内问责构成中国特色问责制度体系的两大支柱,党内问责已经率先实现法治化,监察问责亟需跟进,以实现党内问责和监察问责无缝衔接并合力整肃吏治的基本目标。

关键词 监察问责 整肃吏治 领导责任 党内问责 法治化

2020年春节期间爆发新型冠状病毒肺炎疫情以来,已有多名高官因敷衍塞责、履职不力被严肃问责,问责再度进入公众视野。作为悬在领导干部头上的“达摩克里斯之剑”,问责已经成为当前我国执政党和政府打赢疫情防控阻击战的重要利器。17年前,2003年非典期间,包括两名省部级高官在内的上千余名官员因隐瞒疫情或者防治非典不力而被罢免,中国特色问责之路正式开启。2009年,党中央和国务院联合发布《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(以下简称《问责暂行规定》),初步实现问责的规范化和制度化。2016年11月,我国正式启

* 中国政法大学法治政府研究院副教授。本文是国家社会科学基金项目“中国共产党党内问责与行政问责衔接问题研究”(项目编号:17CFX062)和北京市哲学社会科学基地建设项目“行政问责立法研究”的阶段性成果。

动国家监察体制改革,并于2018年3月颁布《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)。《监察法》明确赋予监察机关问责权,这意味着问责被正式赋予法定涵义。从行政问责到监察问责的发展演进,解决了原来行政系统内同体问责的弊端,由监察机关行使问责权,可以充分利用其政治机关的优势。这对于强化问责的公信力和权威性,实现问责永葆“人民性”和“生命力”无疑具有至关重要的作用。《监察法》实施正式开启我国法治反腐之路,问责亦同时进入法治新时代。一方面,2016年《中国共产党问责条例》的颁布意味着党内问责率先实现了法治化,党内问责已经成为当前问责实践的重要形式。另一方面,在监察问责领域,各地纪委监委在问责对象、范围、程序、方式等方面认识存在不一致,监察问责边界亟需进一步厘清。基于此,本文将从当前监察问责所处的时代背景出发,结合《监察法》实施近两年来的问责实践已经暴露出来的困境和难题,从学术逻辑的视角,以《监察法》为基本遵循,充分阐释监察问责的应然内涵与外延以及独特功能,进而通过对问责构成要件的建构和解构,希冀为监察问责在法治轨道上良好运行提供基本理论支撑。

一、《监察法》时代问责的新发展:实践依赖与应然逻辑

自1978年改革开放以来,问责制在我国的发展主要历经以下四个阶段:偶发问责时期(1979年—2002年)、常态问责时期(2003年—2008年)、理性问责时期(2009年—2017年)、法治问责时期(2018年至今)。^{〔1〕} 尽管问责正式成为我国为官的政治逻辑看似源自“非典”对政府治理能力特别是危机处理能力的深层次拷问,但其本身所蕴含的内在价值却恰恰彰显出这一举措在我国施行已是必然,“非典”仅仅起到了“催化剂”作用。此后,问责制在我国持续推进。一方面,应因于法治建设要为市场经济发展保驾护航的现实需要,在我国计划经济向市场经济转轨过程中,为有效解决政府缺位、越位和错位问题,法治政府建设不断向纵深推进,以问责制为依托的责任政府建设既构成法治政府建设的基本内容,又成为倒逼法治政府建设的重要助推器。特别是伴随着民众权利意识的增强,问责制的深入发展又为民众敦促政府切实贯彻为民服务的根本宗旨提供了突破口。可以说,问责已经成为我国社会的一个强大符号,彰显出党和政府推进责任政府和法治政府的决心,也体现出民主时代社会公众对政府官员和公共权力的期许。^{〔2〕}

另一方面,我国政治体制改革也在持续推进。特别是党的十八大以来,强化廉洁政治,营

〔1〕 以问责事件和问责制度作为关键词进行梳理,问责在我国发展存在三个关键节点,故分为四个阶段。第一个节点为1979年,当年发生“渤海二号”沉船事故导致时任石油部部长引咎辞职,这是我国改革开放以后第一起高官辞职案件,随后又陆续发生几起;2003年非典疫情爆发,多名高官因防治非典不力而被罢免,问责正式成为我国重要治吏机制;2009年党中央和国务院联合发布《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,首次从中央层面对问责内涵以及个案办理作出统一规定,正式开启我国理性问责之路;2018年《监察法》颁布施行,问责被赋予法定涵义,意味着问责在我国正式进入法治新时代。参见曹鏊:《行政官员问责的法治化研究》,中国法制出版社2011年版,第18—24页。

〔2〕 韩志明:“当前行政问责制研究述评”,《云南行政学院学报》2007年第2期,第157页。

造风清气正的政坛文化,一体推进“不敢腐、不能腐和不想腐”长效机制,已经成为执政党全力推进反腐败的基本目标。而以整肃吏治为宗旨的问责制正契合了执政党践行执政为民理念并切实做到“有权必有责、有责要担当、失责必追究”的基本目标。监察体制改革以来,监察机关作为新型国家机构,由同级人民代表大会选举产生,并代表人民专司行使反腐败的权力,这就从体制层面切实回应了人民作为权力的授予者,可以通过代表人民专司反腐败的国家机构即监察机关,实现权力监督的美好期待。从人民授予国家机关公权力,到监察机关代表人民监督公权力行使,形成了有效的责任闭环。作为独立且平行于行政机关的国家机构,监察机关成为法定专门问责机关,特别是对行政系统内领导干部的问责,亦切实解决了以往系统内同体问责的弊端,实现了中国特色问责机构的专门化、专职化和法定化。由此,如果说反腐旨在根治公权力的任性和滥用,问责则要通过整肃吏治倒逼领导干部提升履职的效能性和使命感,旨在防止懒政、怠政等失职失责行为,确保公权力行使始终以契合民意根本宗旨。

因此,《监察法》赋予监察机关问责权,既是践行“一切权力属于人民”执政理念的必由之路,也是实现领导责任法定化、解决问责机构专门化、提升问责决定权威性的必然之举。《监察法》的施行,对于问责制在我国的良性发展无疑具有里程碑意义:它为问责运转提供了最基本的法律依据,问责全过程必须在法治轨道上运行;与此同时,监察机关作为政治机关,通过行使问责权,亦切实解决了领导人员政治责任法定化的问题。在法治国家,“政治责任体现的是政府存在的根本理由和目标,是直接反映国家和公民之间契约关系及民主性质的,并直接体现主权所有者公民与治权者政府之间的委托—代理关系,故政府及其官员的一切活动和安排必须以政治责任为轴心和核心理念,政治责任在行政官员体系中占据着统领性的地位和作用”。〔3〕这无疑为实现“人民赋予的权力始终为人民谋利益”夯实了制度保障。

二、《监察法》实施以来的困境与难题

作为反腐败领域的基本法,《监察法》明确赋予监察机关问责权,这意味着问责权正式成为监察权的有机组成部分。监察机关行使的监察权本质上是治官、治权之权,与反腐权旨在根治权力和利益的不当连接问题不同,问责权主要针对领导权行使的低效能和不尽职问题。监察机关同时行使反腐权与问责权,意味着权力运行的全链条,包括作为、慢作为和不作为的所有权力运行的表现形式均已实现无漏洞监督的法治化。《监察法》实施两年来,地方问责立法频频出台,全国各级纪检监察机关办理了大量问责案件,监察问责、行政问责等议题再次成为学术研究热点。但问责实践与《监察法》规定的“貌合神离”,反映出问责法治化过程中的困境和难题,突出体现在以下三个方面:

(一)差异化的地方立法与《监察法》存在不一致

地方制度先行已经成为我国问责立法的一大特色。“非典”以来,多个地方党委和政府积

〔3〕 王美文:《当代中国政府公务员责任体系及其实现机制研究》,人民出版社2008年版,第130—131页。

极探索问责的地方性制度。但因为缺少中央的统一规定,地方立法各具特色、差异明显。在北大法宝数据库以问责作为关键词进行检索,从2002年第一个地方问责规定出台,截止到2020年2月29日,各地总计出台13部规章(9部已经废止,现行有效规章4部)以及547个地方规范性文件(23个已经废止,现行有效524个),其中地方规范性文件主要包括地方各级党委和纪委出台的党内文件、地方政府出台的问责规定以及多个职能部门发布的系统内问责文件三种类型。从立法趋势(见图1)可以看出,2008年、2009年、2016年三个年份较为突出,地方立法热情较高。其中2008年因发生多起问责案件被媒体称为“问责年”,同年多个地方出台了有关行政首长问责规定;2009年党中央和国务院联合发布《问责暂行规定》,从中央层面初步实现了我国问责立法的统一化,同年有多个地方党委和政府联合发布出台实施细则;2016年《中国共产党问责条例发布》,实现了我国党内问责治理的法规化,同年和次年多个地方党委和纪委纷纷出台相关落实规定。2018年《监察法》出台,第11条和第45条对问责对象、问责范围等问题作出了明确规定,这意味着问责界至此有了明确的法律依据。较为遗憾的是,《监察法》实施两年来,通过梳理现行有效的地方问责制度文本,可以发现仍有多个地方未能及时开展清理工作,大量生效地方文本与《监察法》规定不一致,产生法律冲突。比如,《行政监察法》早已失效,但仍有多个生效地方立法未做出调整,比如《济南市行政过错问责暂行办法》《通化市国家行政机关及其工作人员行政不作为问责办法》等规章仍将《行政监察法》作为立法依据,问责机关仍然表述为各级政府的监察机关。再如,仍有地方立法对问责内涵把握不清,在泛化意义上使用问责,与《监察法》关于问责内涵界定明显不符。比如《湖北省行政问责办法》第2条规定:“本办法所称行政问责,是指对本省各级行政机关及其工作人员不履行、违法履行或怠于履行法定职责,导致国家利益、公共利益或公民、法人和其他组织的合法权益受到损害,或者造成其他不良影响,依法追究行政责任的活动。”可见,地方修法和废止工作明显滞后,仍有大量地方问责文本与《监察法》存在一定程度的法律冲突,这对于地方问责实践的开展无疑构成掣肘。

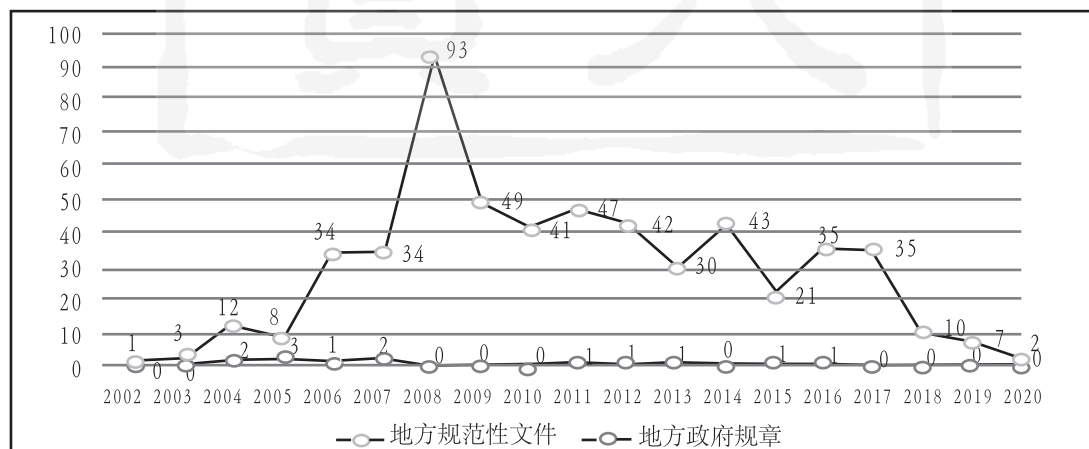


图1 地方政府规章和地方规范性文件立法趋势

(二)大量问责案件有偏离监察法治轨道之嫌

根据地方纪委监委公布的问责数据,《监察法》实施两年来,问责案件办理存在以下四个问题:一是问责内涵把握不精准,将问责等同于各种责任追究机制统称,将党纪处分、行政处分、政务处分等均视为问责范畴。例如2018年1月至6月,天津市共查处不作为不担当问题1017起,问责1404人,其中给予党纪处分317人,政务处分133人,组织处理62人,诫勉223人。^{〔4〕}二是问责对象把握不精准。《监察法》明确规定问责剑指高官即领导人员,但实践中,“追下不追上”“问小不问大”、问责对象重心下移等问题依旧存在,很多地方将问责对象等同于监察对象,所有公职人员的违法违纪处理均纳入问责范畴。大量直接办案人员、基层公务员成为问责对象。三是问责事由不精准。《监察法》明确将履职不力、失职失责作为问责的前提条件。实践中,问责事由泛化、虚化、简单化导致错问责、问错责、乱问责等个案层出不穷。对履职不力、失职失责的认定和追究因为缺少细致的规则指引,导致个案标准和尺度把握上极易出现畸轻畸重问题。四是问责方式不精准。理论上,问责方式应当针对所涉官员的领导职务,根据受信任降低程度的不同,分为道歉、引咎辞职、责令辞职、免职等。问责实践早期,多名高官因重大事故或事件而引咎辞职。引咎辞职之后的官员东山再起、带病复出,以至于有学者批评:“处于越位以及错位之中的引咎辞职制度已经完全超越了其本来意蕴,其在中国被泛化性的使用大大增强了该制度变异的可能性”。^{〔5〕}近年来,随着引咎辞职浪潮退去,实践中大量问责个案以“批评教育”“责令书面检查”“通报批评”“诫勉谈话”“调离岗位”等方式作为处理结果,问责方式更多表现为党内问责。《问责暂行规定》所规定的道歉、引咎辞职、责令辞职等问责方式几乎被搁置不用,一定程度上被架空。

(三)基础理论研究的创新性和回应度不足

2003年“非典”疫情后,问责迅速成为政治学、行政学、管理学以及法学等多学科共同关注的热点议题。根据中国知网的数据统计,从2002年截至2020年2月29日,以“行政问责”“党内问责”“监察问责”作为主题的期刊论文、报纸论文和硕博论文,总量分别为5976、217、90篇。纵观现有研究成果,至少从目前论文数量趋势来看(见图2和图3),学界关于问责研究的热情在递减。尽管《中国共产党问责条例》和《监察法》先后颁布,但学界关于问责的研究仍然侧重于“行政问责”,未能及时转向“党内问责”和“监察问责”,中国特色问责理论体系未能与时俱进。如果说行政问责构成问责制早期的表现形式,随着十八大以来全面从严治党 and 全面依法治国不断向纵深推进,党内问责和监察问责已经成为当前问责最主要的表现形式,且均已初步实现法治化。但目前对党内问责和监察问责的研究,包括基础概念、归责原则和构成要件,特别是两者衔接关系等基本理论问题,尚未形成较为全面和系统的研究成果,且远未达成共识。《监察法》实施以来,直接研究监察问责的文章更是凤毛麟角,无法满足并回应问责实践的现实需要。有关问责的理论研究亟需及时跟进。

〔4〕 天津市纪委监委:“天津:上半年1404人因不作为不担当被问责”,http://www.ccdi.gov.cn/yao-wen/201807/t20180713_175567.html,最后访问日期:2020年3月3日。

〔5〕 罗华:“理性与正义:行政官员问责法治化的探索”,《政法论坛》2014年第9期,第152页。

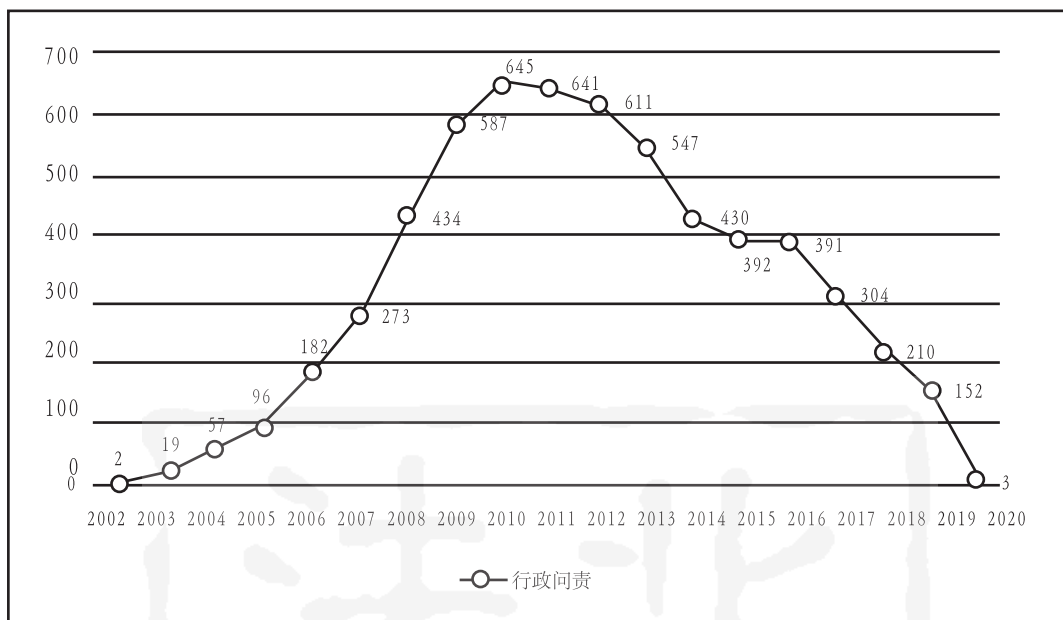


图 2 以“行政问责”为关键词的发文数量

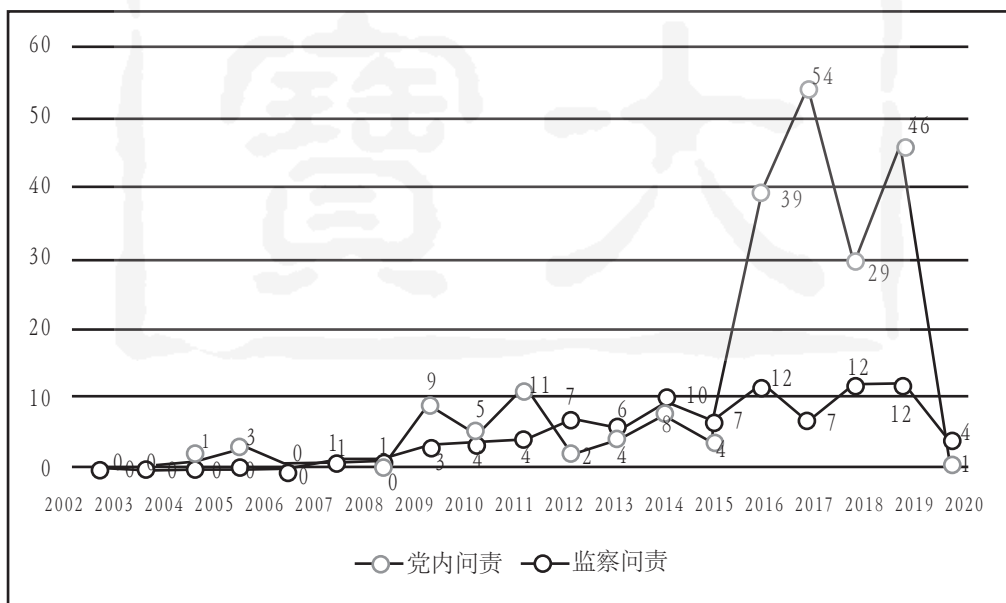


图 3 以“党内问责”和“监察问责”为关键词的发文数量

三、监察问责基础概念解析及功能阐释

问责在我国的发展具有鲜明的本土特色。自2003年多位高官因应对“非典”不力而被问责,问责迅速成为我国为官的政治逻辑。实际上,当普通民众甚至还没有来得及仔细阅读其深刻内涵,顶层设计者亦未给出权威定义之时,问责就在以一种约定俗成的姿态发挥其整肃吏治、以儆效尤的功能。媒体争相以问责作为新闻标题的关键词,有关地方问责立法亦纷纷出台。

从我国近年来的问责实践来看,随着时代背景的变迁,问责也在回应实践需要中与时俱进。在问责制的早期,剑指政府高官的行政问责一度成为最流行的话语。随着我国反腐败全面深入推进,特别是党的十八大以来,党内问责先行,监察问责随着《监察法》出台一锤定音,中国特色问责发展轨迹已经非常清晰。实际上,不同语境中的问责反映了不同时空方位下其所承载的价值意蕴的发展轨迹。《监察法》出台后,监察问责已经成为问责最重要的表现形式。应当说,在我国,监察问责源自于行政问责,随着我国监察体制改革的不断推进,基于国情发展和现实之需,《监察法》明确赋予监察机关问责权,这意味着问责已经被赋予了新的内涵,并获得了权威性的边界厘清。《监察法》权力监督全覆盖的立法理念以及监察对象确定为所有公职人员、问责对象锁定为领导人员的具体规定,显然已是行政问责所无法涵盖。

从语义构成学来看,有关监察问责的概念阐释,应当从“监察”和“问责”两个关键词入手。作为问责的前缀,按照《监察法》,这里的监察有两方面含义:一是强调法定问责主体,即监察机关;二是强调法定问责对象,即监察对象中的领导人员。使用“监察”是对监察问责之问责主体和问责对象范围的厘清,同时也构成监察问责迥异于行政问责和党内问责的关键识别要素。^{〔6〕}而问责作为最核心的语词构成,其内涵和外延将直接对监察问责之界定产生决定性影响。然而,实务界和理论界对问责内涵的认识依然莫衷一是。学者有关问责的观点归纳起来主要有以下八种。有学者将“问责制”与责任政府有机结合,认为问责制是“对政府及其官员的一切行为和后果必须而且能够追究责任的制度,其实质是通过各种形式的责任约束,限制政府权力和官员行为,最终达到权为民所用的目的。”^{〔7〕}有学者从宪法政治的视角,认为“问责制是民主政治的一个组成部分,在民主政治下,由选举和人民产生的官员必须对人民负责,他

〔6〕 在《监察法》出台前,我国问责制的表现形式主要是行政问责。这里的“行政”强调行政系统内的自我问责,即同体问责。无论是已有学术成果,还是地方问责制度,均存在广义和狭义两种理解。前者针对行政系统内所有公务员,问责语境中的“责”是在泛化意义上使用,是行政责任、道德责任、法律责任和政治责任的统称;后者则强调行政机关的关键少数(即主要负责人,特别是行政首长),所“问”之“责”主要表现为领导责任,即政治责任和道德责任的统称。党内问责已经率先有了统一依据。根据《中国共产党问责条例》,党委(党组)履行全面从严治党主体责任,纪委履行监督专责,协助同级党委开展问责工作,旨在追究在党的建设、党的事业中失职失责的党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任、领导责任。

〔7〕 梁妍慧:“问责制——深化党政领导干部监督管理的重要一环”,《中国党政干部论坛》2004年第9期,第7页。

们必须为自己的言论和行为承担责任。”〔8〕有学者将问责等同于责任追究,认为“问责制是现代国家,由选民和行政上级依法追究因失职而造成不良后果的政府官员,特别是失职政府高官责任,以强化和明确政府官员职责,提高行政效率,克服行政权力可能带来腐败的一种政治制度。”〔9〕有学者认为“问责制作为一种权力监督与制约的方式,是在现代民主政治条件下,问责主体按照法定的程序和规则,强制性地要求政府官员就其行政决策、行政行为 and 行政结果进行解释、正当性辩护和接受失责的惩罚的制度,具有强制性、回应性、外在性以及过程性四方面的特征。”〔10〕有学者从组织运行的角度,认为“问责是强调及时回应公众对其权力行使过程和结果的质疑作出解释和说明,并根据上级机关要求及时纠正错误并承担责任的机制。”〔11〕有学者从三个方面理解问责制,认为“问责制是责任追究制度、监查制度以及吏治规范的有机统一。”〔12〕还有学者从问责本土化的角度,认为“问责制是西方政治政党的产物,其核心是通过一系列制度安排,使官员真正能够树立一种高度的责任意识 and 危机意识,并对那些由于官员个人行为失当,或者违法、渎职、失职等,在公务活动中造成的后果承担责任。”〔13〕亦有学者认为“根据《监察法》,问责强调一定级别的公职人员因其职责和义务履行情况而受到质询进而承担否定性后果(谴责和制裁)的治吏机制。”〔14〕

上述观点的分歧与地方问责制度文本和问责个案对问责差异化的处理表现出高度一致性,即对问责概念的界定存在广义和狭义。前者强调问责的包罗万象,将对所有公职人员包括领导干部的各种违法违纪责任追究方式都视为问责;后者强调问责并非普通的责任追究方式,而是专门针对领导干部特别是关键少数因领导不力而承担的领导责任,特指政治责任和道德责任两个维度,强调对责任的“过问”以及对“过问”的回应,而不是仅仅关注事后制裁的功能。

诚然,广义上使用问责,具有一定的现实逻辑。正如有学者所揭示的,“鉴于问责本身所固有的一种‘情感上的价值’,我们总是怀有一种善于将所有控权机制都等同为问责的本能冲动,而不管所涉控权机制本身是否切实涵盖了问责的核心意旨。”〔15〕正如马克思所言,“理论在一个国家的实现程度,取决于理论满足这个国家需要的程度。”〔16〕当2003年“非典”疫情成为对我国政府执政能力特别是危机处理能力的深层次拷问时,中央政府在短时间内对包括两位省部级高官在内的上千位政府官员隐瞒疫情或防治不力而采取的问责举措,正式赋予了问责在我国特殊意蕴。自此,问责承载了新的价值功能,通过充分弥补现有责任追究机制的不足,

〔8〕 顾杰:“论我国行政问责制的现状和完善”,《理论月刊》2004年第12期,第5页。

〔9〕 蒋晓伟:“要重视中国特色问责制度的建设”,《检察风云》2005年第6期,第30页。

〔10〕 田侠:“行政问责机制研究”,中共中央党校2009届政治学理论博士学位论文,第17页。

〔11〕 余凌云:“对我国行政问责制度之省思”,《法商研究》2013年第3期,第97页。

〔12〕 钟毓宁、张七一、夏述云:“关于行政问责制的探讨”,《党政干部论坛》2005年第1期,第21页。

〔13〕 赵素卿:“问责制:民主执政的重要方式”,《中共山西省委党校学报》2004年第6期,第23页。

〔14〕 马怀德主编:《《监察法》理解与适用》,中国法制出版社2018年版,第45页。

〔15〕 Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Palgrave Macmillan, 2003, p.19.

〔16〕 中共中央编译局编:《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1995年版,第78页。

在法律制度、党纪和政纪之外另辟一个通道,专门实现对综合性和灵活性极高的领导权进行强有力监督。对于我国这样一个深受“官本位”思想^[17]影响的社会来说,问责“纲举目张”,剑指领导责任,能够直接倒逼领导干部在人民监督之下积极践行鞠躬尽瘁为人民服务的治理理念。这实际上也正是《问责暂行规定》以及《监察法》一以贯之的思路逻辑。

因此,所谓监察问责,是指承担领导职务的领导人员因履行职责不力、失职失责而引发监察调查程序,进而承担否定性后果(谴责和制裁)的治吏机制。与行政管理框架下行政系统内上问下责的运行机制不同,监察问责是由监察机关启动,主要针对领导人员涉嫌不作为、慢作为等领导不力情形,通过启动调查程序,根据权责对等的基本要求,“以事实为依据、以法律为准绳”,在其法定权限范围内作出问责决定或者问责建议决定的一种监察处置形式。笔者认为,监察问责的特点主要体现为以下四个方面:

(一)民主性特质

创设监察机关是对我国人民代表大会制度的丰富和完善。按照宪法和《监察法》,监察机关作为独立于行政机关、司法机关的新型国家机构,依法独立办理监察案件。监察机关由同级人民代表大会产生,对其负责,受其监督。监察机关代表人民对公权力运行的每一个环节依法实施监督。监察机关超然的法律地位,代表人民行使监督权的人民属性,与纪检机关合署办公并作为专司反腐败国家机构的政治属性,直接决定了监察问责的民主性特质。领导人员所承担的责任必须“以人民需要和公共利益为依归”:作为权力的授权者,人民不仅有享受公共服务的权利,同时还有直接监督官员良好履职的权利,故执掌权力的领导人员不仅有义务制定符合民意的公共政策,更负有推动公共政策良好执行的基本职责,以及在没有履行好这些职责时要受到人民的谴责和制裁。作为一种宪法政治视角下的责任追究机制,监察机关将能够充分利用其政治机关的定位,代表人民实现对公权力运行的全程监督,这种监督强调回应民意,以人民满意为依归。

基于此,监察问责视野下的“责”强调责任属性中的政治维度和道德维度,前者指政治责任,后者指道德责任。政治责任关注人民和政府的关系。习近平总书记指出:“有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。”政府作为受人民委托行使权力的受托者,其行为必须时刻处于人民的监督之下。“行政权力的受任者不是人民的主人,而只是人民的官吏;只要人民愿意就可以委托他们,也可以撤换他们。”^[18]道德责任本质上构成行政伦理责任。正如库珀所揭示的,“行政官员在良知的驱使下以特定的方式行为,不是由于上级或法律的要求,而是信仰、价值观和被理解成禀性特征的这样一些内部力量驱使他们以特定的方式行为。”^[19]在现代法治国家,即便是再精细的法律也无法实现对

[17] 正如有学者所概括的,中国传统政治文化的核心就是“官本位”,具体表现在三个方面:一是万事皆下品,唯有做官高;二是一人得道,鸡犬升天;三是官进则荣,官退则耻。参见胡良俊:“浅议我国领导干部引咎辞职制度”,《学术探讨》2004年第12期,第15—16页。

[18] (法)卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2005年版,第132页。

[19] 参见(美)特里·L·库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社2001年版,第74页。

权力的彻底规制。鉴于人所具有的主观能动性,特别是基于领导权力综合性、灵活性的特质,领导人员在行使权力时必然会融入一些个人主观因素。而道德责任的根本目的就是要唤起官员尊重人民的良知,从而决心把自己的精力完全投注于工作中,为公众谋取更多的利益。从一定意义上讲,道德责任蕴涵着公共行政的基本精神。^[20]可见,道德责任属于典型的主观责任范畴,渗透和贯穿于权力运行的始终,主要表现为官员的自律和自觉,本质上反映为忠诚、良知和信仰。强化道德责任,一方面可以倒逼领导人员自觉提升行政伦理水平,增强自律意识,另一方面,在问责个案中,所涉官员如能主动反省并转化为自觉行动,勇于道歉和担责,这对于缓解民愤,提升政府公信力的重要性自不待言。监察问责视野下的“责”是更高层次的责任类型,通过强化政治维度和道德维度以倒逼官员将代表人民利益作为行为的根本逻辑,并促成自律意识和自觉行动,打造能够切实回应民众现实需求的负责任政府。

(二)侧重于领导责任的追究

根据《监察法》,问责强调领导人员对未履职或者没有正确履职而承担后果责任。监察问责语境中的“责”是指领导人员因领导不力而承担的责任,并非因其个人行为而导致,而是基于其在组织中的身份和级别、在组织活动中扮演的角色和发挥的作用而承担的岗位责任,本质上是一种间接责任。在其位,必须尽其职。实践中,领导权力往往具有较强的综合性和灵活性,涉及统筹、组织、协调、管理和监督诸环节。当政府决策失败或者所辖区域发生重大事故事件时,基于宏观领导者的特殊地位,领导人员对个案的发生具有一定责任。当然这种责任既可能是对所辖区域内发生的重大事故或事件未能及时采取有力措施补救或未能有效阻止危害或损失进一步扩大,也可能是对下属在执法活动中出现的违法违纪失当行为存在监督不力等失职失责情形。领导责任并非个人责任,更多表现为连带责任。当实践中发生重大事故或者事件,给人民权益和公共利益造成重大损害,权力的行使者必须给权力的授予者——人民一个交代。由位高权重者来承受人民的谴责和制裁,既符合人民主权原则的根本意旨,也有助于强化领导者对下属的管理压力。与此同时,虽然领导责任追究应当完全以人民意志和公共利益需要为依归,但绝非无限责任。正如“任何现世的权力都不应该是无限的,不论这种权力属于人民,属于人民代表,属于任何名义的人,还是属于法律。人民的同意不能使不合法的事情变得合法:人民不能授予任何代表他们自身没有的权利”,^[21]行政官员承担的领导责任亦是存在边界的。“要使责任有效,责任就必须是明确且有限度的,而且无论从情感上讲还是从智识上讲,它也必须与人的能力所及者相适应。”^[22]这也正是法治建设中强调权责对等原则的基础逻辑。如果执意要求领导人员对所辖事务承担无限责任,不仅会严重束缚领导权力本应具有的高效、灵活之特性,最终还可能适得其反,因为过于频繁的领导人员更替也会对行政管理秩序的稳定性和有序性产生不利影响。当然,如果领导人员直接从事违法违纪行为,则可能同时受到党纪

[20] 王美文:《当代中国政府公务员责任体系及其实现机制研究》,人民出版社2008年版,第128页。

[21] 李强:“贡斯当与现代自由主义”,载刘军宁等编:《自由与社群》,三联书店出版社1998年版,第295页。

[22] (英)弗里德利希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,三联书店出版社1997年版,第99页。

处分、政务处分甚至刑罚的责任追究,此时则是根据“责任自负”原则所承担的个人责任。

(三) 互动性和回应性的有机融合

从语义构成上讲,“问”作为责的前缀,决定了问责具有的过程性特质。“问”的内涵主要涉及两个维度:既有询问之意,又强调责任追究。理论上,问责主体启动调查程序后,信息收集、证据获取以及制裁实施应当成为基本流程。相应地,问责的核心要素应该由信息(information)、说理(justification)以及制裁(punishment)三个方面构成,它们作为个案中三个持续的变量,在不同的现实背景之下,不仅表现形式不同,而且会形成不同的组合和侧重点,以确保每一个问责案件结果的正义性。^[23] 故问责过程表现出很强的关系属性,“问”的过程以及“问”的结果应当是问责主体与问责对象互动并有效交流的产物。问责强调对民意的回应,但实践中人民内部构成复杂而多样,有关民意的精准捕捉必须借助完备和缜密的程序来实现。具体问责个案中,一方面,基于强烈的主权意识和参与行动,人民可以通过法定途径依靠问责主体启动问责程序,与此同时,必须要赋予问责对象充分的程序性权利,这对于提升最终问责决定的认可度和公信力,特别是通过增强问责过程的透明度进而提升问责决定的权威性将具有至关重要的作用。另一方面,通过强化程序性权利,进行充分的沟通和交流,有助于形成最具理性和实效性的问责方式,也满足了对被问责官员基本人权保障的要求。可见,实施问责蕴含了监控(monitoring)与监督(oversight)之意,其使命在于发现事实并查找证据。同时,问责又要求运行中的权力不仅要受到法治(rule of law)的约束,而且要满足理性之治(rule of reason)的要求,符合最为基本的推理逻辑。^[24] 与传统的责任追究机制侧重于事后惩戒相比,现代民主框架下的问责更强调给老百姓一个满意交代的政治功能,同时注重提升问责过程的正义性进而确保最终问责结果的权威性。强化问的过程,对于提升被问责官员的内心认可程度并内化为日后良好履职的道德约束力量进而实现问责的预防与修复功能,也是大有裨益的。因此,问责的过程性可以细化为三个阶段,之间既相互独立又有序衔接:首先是人民有权成为问责程序的发动主体。实践中,公众可以通过举报等法定途径向问责机关提供线索,问责机关依法决定是否启动问责调查程序。其次,问责调查程序是指问责主体采集信息、收集证据并认定证据的过程,问责主体在调查过程中对问责对象进行询问、质询,问责对象有权进行陈述和申辩。最后则由问责主体“以事实为依据、以法律为准绳”,在法定职权范围内作出问责决定或者问责建议决定。问责语境中完整意义上的问的全过程应该涵盖问责发动主体、问责主体、问责对象、问责范围、问责程序、问责方式、问责执行以及监督和救济共八大基本要素。

(四) 多元功能的复合性

作为党和国家专门反腐败机构,监察机关专司问责权,充分彰显出《监察法》下问责所独具的多元功能。根据《监察法》,问责的核心意旨为对既定事故事件或者行为开展调查,并对存在失职失责的领导人员实施制裁。制裁面向体现问责针对领导人员未能尽职尽责,存在懒政、怠

[23] 曹鏊:“美国问责的探源与解析”,《比较法研究》2017年第5期,第153页。

[24] Andreas Schedler (et al.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, 1999, p.15.

政等情形的整肃吏治、以儆效尤的基本功能,即通过严厉惩罚失职失责者来形成对每一位官员尽心尽力服务人民的倒逼与警示。与此同时,问责强调领导人员对人民所承担的岗位责任,这决定了问责在实现对综合性和灵活性较强的领导权力监督方面,特别是在促进领导人员积极担当作为、良好履职方面所独具的制约功能。按照人民主权原则的要求,作为权力授予者的人民,天然就享有对权力行使的合法性和合理性进行持续性监督的基本权利,故当实践中发生对人民生命和财产带来重大损害的个案时,问责就需要时刻以民意为依据,给老百姓一个交代,切实满足老百姓对政府及官员治理能力的需求。问责承载了人民对政府治理能力特别是危机处理能力的美好期待,这也正是问责所具有的捍卫人民主权的终极功能。其实,问责对现代民主政治的突出贡献恰恰体现于此。

四、构成要件的建构与展开

所谓监察问责的构成要件,是指解决个案所涉领导人员是否以及如何承担领导责任的理论建构。正如前文所阐释的,基于监察机关的政治机关定位以及问责制独特的多元功能,在当前全面从严治党和全面依法治国深入推进的背景之下,监察问责的构成要件应着力解决监察机关在实践中判断所涉领导人员是否要受到制裁的理论依据供给问题:既要充分考虑到政治维度和道德维度之下的领导责任本身所具有的抽象性和概括性,又要紧密结合《监察法》有关监察机关法定职责权限的基本规定,实现监察问责构成要件的普适性和无漏洞,并解决具体案件办理的个性化和正义性问题。基于此,监察问责的基本构成要件应当同时涵盖以下五个方面的内容,缺一不可:

(一)责任主体

责任主体即问责对象。根据《监察法》第11条,问责对象是专职领导人员。根据《公务员法》第18条和第110条,领导人员是指承担领导职务的公务员,具体涵盖国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职共十个领导级别。在行政系统内,官僚制的管理体系决定了不同级别、岗位的领导人员职责权限的差异性。基于权责对等的基本逻辑,所涉领导人员的级别、人数规模及问责决定涵盖的人员范围和制裁方式,必须要结合个案情况综合判断。然而,更为经常的情况是,在我国自上而下的科层制管理体制中,对于实践中的问责事故或事件,往往会有多个级别、多个部门的领导人员以不同方式参与到具体决策之中,最为公平的责任分摊方式应当就是根据所涉领导人员对损害或损失的实际贡献比例追责。但实践中引发问责的个案往往非常复杂,表现为多因一果或者多因多果,损害或者损失从发生之日起历经多个发展阶段,从一线执法人员到不同岗位、不同级别的相关领导人员都牵涉其中,希冀严格按照比例对每个主体权责精准对标将会非常困难。特别是具体问责个案中,损失的大小、涉及地域范围等客观因素以及官员的主观过错程度与民众的反应等主观因素均表现为不同的变量,交织后的结果必然千差万别,有关责任主体的判断标准难以一概而论。但从权责法定的权力运行逻辑出发,基于不同级别、不同职务的岗位职责的差异性,实践中有关责任主体的确定,可以如下三个维度作为考

量基准的突破口,具体包括:

1.行政正副职的差异性

我国早在1982年宪法中就明确规定各级行政机关适用“行政首长负责制”的基本体制。行政首长是所属机关的最高行政长官,基于岗位职责的规定,行政首长作为理论上唯一一个能对所在机关的所有活动实施控制或者监督的主体,“权力越大,责任就越大”,对其监督必然更加严格。行政副职则要在履行法定职责基础上,协助行政首长工作,两者是典型的上下级关系,下级服从上级领导是官僚体制的基本要求。故实践中,行政正副职之间的责任划分需要以其在个案中具体扮演的角色、发挥的作用、产生的贡献度来判断。正如有学者所揭示的,“行政首长和行政副职应当分别对自己行使裁量权的事项承担责任,行政副职对其分管的工作承担领导责任,行政首长对本机关的所有工作承担责任,而对于不属于分管领导负责,但确属本机关职责权限范围的事项,由行政首长依据行政首长负责制对外承担责任。”^[25]

2.不同岗位职责的复杂性

为了区分不同领导人员在所属机构承担的领导责任,基于岗位职责的不同,现行问责制度做了类型化的区分。比如,《公务员法》将领导人员分为领导成员和领导成员以外的领导人员。其第87条规定,领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的,或者对重大事故负有领导责任的,应当引咎辞去领导职务。为厘清引咎辞职主体,其第111条明确规定,领导成员是指各级行政机关的正副职,即各级行政机关的主要负责人,内设机构负责人则属于领导成员以外的领导人员。再如,根据《湖北省行政问责办法》第16条,分管负责人承担重要领导责任,行政机关主要负责人负主要领导责任,如果经过批准程序的,批准机关负责人承担主要领导责任。可见,不同类型的岗位职责决定了领导人员在问责个案中的责任,这种明确的责任划分对于推定其对最终损害或者损失的贡献度具有重要的参考作用。至于所涉领导人员的级别和人数问题,除了对事故或者事件负有直接责任的公职人员之外,具体后果的严重程度和辐射范围,特别是在引发问责个案的权力运行链条中的实际作用,均应成为重要考量。

3.监察问责对象和党内问责对象的衔接问题

党内问责和监察问责并行衔接构成我国问责制度体系的突出特点。2016年颁布、2019年修订的《中国共产党问责条例》实现了对党组织和党的领导干部实施政治问责的统一化和制度化。实践中,党政双轨制的运行体制以及部分领导干部身兼党内职务和行政职务的客观情况,特别是纪检监察机关合署办公的机构设置,决定了问责个案中党内问责和监察问责衔接竞合的必然性。理论上,同一问责事件中,党内问责和监察问责可能同时存在。党的领导干部(比如党委(党组)负责人)和领导人员(比如行政机关负责人),如果分别或者合力构成失职的,就要根据各自的贡献度承担相应的后果责任。这是实现纪法贯通、纪法衔接的必然要求。如果具体问责个案中,涉及党政双肩挑的领导干部,就可能会发生党内问责对象和监察问责对象重叠。党内问责和监察问责不能相互冲抵,前者主要针对党内职务和党员身份,依据是《中国共产党问责条例》,后者针对国家职务和国家公职人员身份,主要依据是《监察法》。两种问责决

[25] 胡建森等:《领导人行政责任问题研究》,浙江大学出版社2005年版,第92—95页。

定要分别作出,不能互相替代。

(二) 问责行为

问责行为侧重于从领导人员职责履行情况出发,解决启动问责程序的客观要件标准问题。根据《监察法》第 11 条,监察问责主要针对领导人员存在履行职责不力、失职失责之情形。《监察法》第 45 条又进一步明确为“对不履职或不正确履行职责负有责任”。这两条规定直接构成监察机关作出问责决定的法定依据,并可分解为以下三个方面:

1. 关于问责行为的识别标准

按照语义学,“履职不力”是指履行领导职责不力,而“失职失责”则是指对本职工作未认真负责,未能履行好岗位职责,更多表现为思想懈怠、缺少担当的不作为和慢作为等问题。这里将两者前后排列充分反映出立法者希冀强化领导人员鞠躬尽瘁为民服务的基本初衷。强调对不履职或者不正确履职负有责任,则是指领导人员的失职失责并非导致问责事件或者事故的直接原因,而是基于领导人员身份和使命而承担的岗位责任和连带责任。因此,问责行为的这三个标准虽然表述方式不同,但具有共通性:一方面,领导权的行使必须符合岗位职责的底线性要求;另一方面,鉴于领导人员享有的权力是来自于人民,领导权力行使过程中必须要将保护人民生命权和财产权作为首要考量因素。故一旦发生对人民利益造成损害的事故或者事件,领导人员能否积极担当、勇于担当、全力以赴避免或者减少损害,必然成为评价问责行为的重要考量。实践中,敷衍塞责、疲沓拖拉、作风飘浮甚至临阵脱逃等情形,无疑构成问责行为最直接的表现形式。

2. 问责行为与违法行为的区别

《监察法》明确将问责作为与政务处分并行的监察处置方式,并对两者各自的运行边界作出明确规定。一方面,问责与政务处分不同,前者针对领导人员存在失职失责行为,后者由公职人员实施违法行为所致。与政务处分侧重于为履职行为划定法治红线不同,问责行为主要解决领导职责的良好履行问题。理论上,所谓良好履职,是比依法履职更高层次的要求,强调权力行使要能直接回应人民之期待,符合民意之所向。鉴于人民构成的复杂性以及问责个案的差异性,民意需求在不同案件中必然会有不同。因此,可以考虑采用负面清单加兜底概括的方式,通过大量问责个案的梳理,总结实践中已经发生的、明显有悖于良好履职要求的问责行为,并通过法律规范明确列举,辅之以兜底概括式条款以防挂一漏万。同时,领导人员也可能成为政务处分的对象。实践中,如果领导人员直接从事违法行为,符合《监察法》第 11 条规定,存在贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等情形的,则要受到政务处分甚至刑罚的追究。可见,监察问责主要针对领导人员尚未直接违法但存在懒政、怠政等领导不力之情形,与政务处分和刑罚强调责任自负的直接责任追究机制明显不同,绝不能成为领导人员免除政务处分和刑罚追究的洗责工具。

(三) 过错要件

根据行为人的主观心理状态是否影响后续责任承担,可以区分主观责任和客观责任。行政官员直接从事违法违规违纪行为与因领导不力引发失职失责行为,在主观心理状态方面差异较大,前者往往是行政官员存在故意或过失、依据“责任自负”原则而承担的一种自我责任,但领

导责任则是一种间接责任。领导人员,特别是高级别的领导干部,其领导职责要涵盖决策、指挥、控制、协调、监督等多个环节,对其内心状态的精准拿捏比较困难。经过种种考核提拔的领导人员,一般具有较高的政治理想和信念,几乎不太可能故意去促成自毁前途事件的发生。实践中,可能很难直接依据故意或过失的公认标准来认定领导人员的主观过错程度。但基于人民主权原则的要求,人民当然有权对权力行使者提出更高要求。理想状态下,领导责任所涵盖的政治维度和道德维度,决定了“权为民所用”“利为民所谋”必须成为一种履职坚守,强调领导权力行使不仅要在形式上合法,更要能内容合理。领导人员既需要坚守法治思维,更要具有较高的伦理德行,否则就会辜负人民的期待、丧失人民的信任。“问责不仅要追究政府官员的失职渎职行为,使政府官员为失职行为承担必要的惩罚,同时问责还应当不断地向政府官员追问他们的责任承担意识,强化他们的责任意识,提高他们的履责觉悟,使责任与权力在政府官员的意识中得到高度统一。”〔26〕

因此,虽然领导人员对于问责个案造成的损害或者损失并不负有直接责任,但基于领导人员“人民公仆”的定位,人民对其严格要求、控制具有正当性。对于领导人员所辖范围内发生决策失误或重大事故甚至突发公共事件等,人民通过遭受的损失直接认定相关领导人员存在失职失责行为,并负有未能尽职尽责之过错,实属顺理成章,因为人民作为权力的真正所有者和授予者,实在没有理由要去忍受任何未能充分践行执政为民理念的权力受托者,而是有权通过客观事实来认定“人民公仆”是否尽职尽责。虽然失职行为中的主观心理状态难以准确认定,我们却可以根据人民主权原则的基本要求,通过逆向反推的方式将主观标准客观化,即以客观事实要素反向推定领导人员存在造成失职失责行为的主观过错。但同时也必须设定抗辩事由,对于领导人员在调查过程中抗辩理由充分且证据确凿的,将给予免责。由此,问责更多表现为一种客观责任,即结果责任,但绝不是无限责任,对于超出所涉领导人员统筹、协调、监督和管理权限范围的事项不应负责。

(四) 损害结果

“无损害则无责任”。没有损害结果,问责启动就失去了逻辑基础,不同程度的损害结果既是问责主观要件客观化的显现,更是最终制裁方式符合个案正义性要求的重要评判标准。所谓问责语境中的损害结果,是指具体问责个案中人民权益和公共利益遭受的不利影响。而人民权益和公共利益本身又是较为抽象、复合程度比较高、难以精确化的法律术语,具有较强的开放度和包容性,实践中必须转化为客观事实来评判。正如有学者所言,“从归责上看,损害事实必须确定,才能对因果关系和过错问题作出判断,进而确定行为人的责任问题。”〔27〕故在问责实践中,只要发生了动摇人民信赖的客观事件,并给人民生命财产造成了实际损失,都可以划归到违背人民意志或者危害公共利益范畴。

尽管问责的民主性特质决定了领导责任是高于法律监督和纪律监督之上的、更深层次的监督,但基于权责对等的法治逻辑,如果领导人员承担无限责任,这种苛刻的要求必

〔26〕 陈国权等:《责任政府:从权力本位到责任本位》,浙江大学出版社2009年版,第6页。

〔27〕 王利明:《侵权行为法归责原则研究》,中国政法大学出版社2004年版,第169页。

将严重挫伤领导权行使的积极性,过于频繁的领导人员更迭也会破坏管理的一致性和稳定性。因此,损害结果要件的识别应当受到约束,即损害结果必须达到相当程度才足以启动问责程序。当然,最终问责决定形式也要与损害结果所产生的恶劣影响和不利后果相匹配。参考《中国共产党问责条例》第7条有关问责范围之规定,失职失责情形的判断必须涵盖造成重大损失、严重后果甚至恶劣影响等因素。理论上,有关损害要件的判断标准,必须将“人民权益和公共利益”与“重大”“严重”“恶劣”等程度性要素链接起来。问责个案中,建立有关损害结果的多维度评价标准体系就变得非常必要,比如货币量化的财产损失、伤亡人数及程度、损害辐射地域范围、民众的反应和需求等,均应涵盖其中。

(五)因果关系

关于因果关系理论的探讨,学界已经形成了条件说、原因说、相当因果关系说、直接因果关系说、必然因果关系说等诸多理论。不同理论学说反映了学者们在因果关系认定上采用的不同分析路径,同时也反映了不同性质的侵权行为造成的不同后果必然会对后续责任承担产生直接影响,本质上是要解决“过责罚”相适应的个案正义问题。问责则是要通过对政治维度和道德维度组合下的领导责任之认定和追究,以规范并引导领导人员良好履职,满足人民之期待。问责的关键在于整肃吏治,促进官员执政为民、尽职尽责,进而倒逼官员提升行政伦理道德。由此,不同目标导向下的因果关系理论应彰显其特殊价值。作为问责构成要件之一的因果关系要件必然依赖于监察问责的初衷和逻辑。笔者认为,从领导权力本身的概括性和包容性特质出发,反向逆推领导不力与责任追究之间所具有的因果关系应作扩张理解:只要所辖地区或部门出现决策失误或者发生重大事故等严重损害公共利益、人民权益的客观事实,基于人民主权原则的逻辑,作为权力的所有者——人民,就有权对辜负人民期望的领导人员问责。实践中,前述事故或事件的发生往往是多种原因共同作用的结果,领导人员存在领导不力也许并非决定性原因或主要原因,但领导责任本身所蕴含的政治维度和道德维度对领导人员所提出的更高层次要求,决定了对行政领导责任中的因果关系要件要作适度宽松的理解,以契合问责所独具的民主性特质。即只要问责个案中发生对公共利益和人民权益造成重大损害的客观事实,而这种客观事实基于岗位职责的要求,又可以推定为是由相关领导人员领导不力所致,不管其失职失责是否构成造成上述损害后果的必然原因或根本原因,只要领导不力是导致损害或者损失产生或者进一步扩大的相当原因,即两者在逻辑上具有一定的关联性,人民就有权要求问责。尽管对“领导不力”的界定也绝不是漫无边际的,毕竟行政领导责任本身还是一种有限责任,但为了强化领导责任的震慑效果和治吏功能,可以通过举证责任的设置来解决问责个案中领导不力认定的复杂问题。

所谓举证责任,是指当无法确定判断一定法律效果发生或者消灭所必要的事实是否存在时,对当事人设置法律上不利于己的假定,对于负有举证责任的当事人来说,如果其所主张的事实不能完全证明,将承担败诉风险,其意义在于当案件出现真伪不明、难以通过现有证据证

明待证事实时,通过确定举证不能所带来的风险以解决责任承担的归属问题。^[28]因此,问责调查中有关领导不力的认定,可以考虑借鉴行政诉讼法中有关举证责任倒置的证据规则,即由所涉官员承担对损害或者损失的发生或者扩大不存在任何失职失责情形之证明责任。如果举证不能或者相关证据未能达到事实清楚、证据确凿标准的,就推定由其承担相应的后果责任。可见,问责强调通过强化事后惩戒实现对领导人员良好履职的倒逼,但同时必须避免问责简单化和一刀切问题。2018年中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,其中明确规定要建立健全容错纠错机制,特别强调对领导干部科学问责过程中必须注意“三个区分开来”。^[29]与问责侧重于整肃吏治的事后制裁定位不同,容错机制的建立,对于激发领导人员忠于职守、担当奉献的使命感和责任感无疑具有正向激励作用。

总之,领导责任因果关系的认定是将客观事实与法律价值充分链接并综合考量的结果。实践中,有关领导不力的失职行为与责任承担之间逻辑紧密度的判断,简单依靠理论逻辑可能无法充分解决多因一果或者多因多果的复杂问责个案。因此,时刻将“权为民所授、利为民所谋、情为民所系”的执政理念作为认定领导人员失职失责的判断标准,更容易契合问责要回应民众期待并获得民众满意的民主性特质。同时,考虑到因果关系理论本身的复杂性,问责实践中有关因果关系要件的识别,还需要结合包括损害后果、民意反应以及所涉领导人员参与度等因素综合考量。

五、结语:“领导人员问责法”呼之欲出

《监察法》正式赋予问责法定意蕴和价值功能。《监察法》时代的问责边界已经较为清晰,剑指领导责任,强调领导人员所承担的对人民负责的政治责任和伦理道德责任。《监察法》赋予监察机关问责权,对于强化问责在我国民主法治发展过程中的治吏功能并确保其持续性具有重要意义。问责承载了现代法治国家希冀建立一个负责任的、老百姓满意的政府的美好初衷。在具体问责个案中,特别是当实践中发生对人民权益和公共利益造成重大影响的故事或者事件时,老百姓对科学问责、依法问责、精准问责抱有期待。《监察法》实施初步实现了领导人员政治责任和道德责任的法治化,但法治之路才刚刚开启。精确阐释以及彻底澄清问责的内涵与外延实际上很困难,也不现实,因为问责明确化的努力可能永远无法赶上人民的期待。但法治的逻辑绝不是要对问责作出事无巨细的规定,而是要将能够确保问责机制顺畅运转的最为核心的技术和方法上升到法律层面,特别是要通过完善诸如问责范围、问责标准、问责程序以及问责方式等基本要素的系统化规定,确保正义不仅能够实现,而且以一种看得见、可预

[28] 马怀德主编:《行政诉讼原理》(第二版),法律出版社2009年版,第243页。

[29] 《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》中明确强调要建立健全容错纠错机制,要宽容干部在改革创新中的失误错误,把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误错误,同明知故犯的违纪违法行为区分开来;把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误,同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动发展的无意过失,同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

期的方式来实现,让问责的全过程都能在既定、完备的实体法治和程序法治轨道上稳定运行。这既是在《监察法》轨道上持续深入推进问责制的现实之需,更是缓解当前问责困境并根治问责难题的根本出路。

党内问责和监察问责构成中国特色问责制度体系的两大支柱。《中国共产党问责条例》的颁布施行意味着党内问责已经率先实现法治化。实践中,至少从各地纪委监委近两年办理的多个问责案件处理结果看,党内问责形式已经成为实践中最主要的问责形式。^{〔30〕} 监察问责亟需跟上,以实现党内问责和监察问责无缝衔接并合力整肃吏治的基本目标。《监察法》有关问责规定亟需强化、细化和补充。2003年“非典”疫情以来多年的问责实践,无论是《问责暂行规定》等中央规定的探索,还是数百个地方问责文本已经累积的立法经验,已经说明:作为《监察法》的配套性立法,监察问责统一立法时机已经成熟。“领导人员问责法”呼之欲出。

Abstract: The PRC Supervision Law officially opens a new era of accountability under law. It clearly gives the supervisory organs the power of holding other state organs accountable, which means that accountability is now formally underpinned by law. As a state organ that specializes in anti-corruption activities, the supervisory organ is a political organ, which plays an important role in improving the credibility and authority of accountability decisions, and in achieving the multiple functions of accountability in the rectification of official governance, forcing leaders to perform their duties well and meeting the people's expectations. In the two years since the implementation of the Supervision Law, problems such as the generalization, emptiness and simplification of accountability have gradually emerged. According to the Supervision Law, different from the traditional accountability mechanism, the supervision accountability refers to the leadership responsibility with both political and moral dimensions which has strong democratic characteristics. As the two constitutional pillars of the accountability system with Chinese characteristics, the CPC accountability has taken the lead in realizing the rule of law, and supervision accountability needs to be followed up in order to achieve seamless coordination between inner-party accountability and supervision accountability, the basic goal of which is to eliminate official governance.

Key Words: Supervision Accountability; Cadre Discipline; Leadership Responsibility; Intra-party Accountability; Legalization

(责任编辑:彭 鐔)

〔30〕 自新冠肺炎疫情防控应对以来,截至2020年3月3日,已经有包括湖北省委书记、武汉市委书记、山东省司法厅厅长等在内的百余位官员被问责,《中国共产党问责条例》成为多个问责决定作出的主要依据。