

[新浪尚品](#) > [谈资](#) > [正文](#)

请输入关键词

新 

搜索

## “特别重大事故”追责潜规则透视

<http://www.sina.com.cn> 2011年08月01日 10:02 南方周末

有关官员问责的种种非议，往往是因为各种或明或暗的规则纠缠不清：类似问责界限模糊，处罚理由不透明，地方阳奉阴违，甚或公然违规提拔被问责官员等问题，屡屡出现。

### 官员问责有无“死亡35人”定律？

答案是没有。

最近有网友发帖称，近年来多起事故死亡人数恰好为35人，而铁道部最初公布死亡人数也是35人。其实，网友所列的事故案例，有一半死亡人数并非35人(但多数多于35人)，“35人”也并非问责官员的标准。

事实是，官员就算要做手脚，也会做在30个或10个上，而不是35个。

按照2007年国务院出台的《生产安全事故报告和调查处理条例》，30人以上死亡的事故，构成“特别重大事故”；此外，100人以上重伤，或者1亿元以上直接经济损失的事故，也构成“特别重大事故”。10人以上死亡的事故，则可定为“重大事故”。

2009年，中办、国办印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，规定问责官员的7种情形，其中就包括发生特别重大事故，或较短时间内连续发生重大事故。

根据南方周末记者统计，“特别重大事故”，近年来基本上都由国务院调查组负责调查。“重大事故”则往往归权地方，比如2010年7月南京市栖霞区发生的地下丙烯管道泄漏爆燃事故，造成22人死亡。虽震惊全国，但调查由江苏省政府负责。

可见，死亡人数影响事故等级定性，并可能“惊动中央”，导致官员被严厉问责。由此公众难免担心死亡数字瞒报漏报，而以往事实表明，瞒报并不罕见。

事实上，有关官员问责的种种非议，往往是因为各种明规则和“潜规则”纠缠不清：类似问责界限模糊，处罚理由不透明，地方阳奉阴违，甚或公然违规提拔被问责官员等问题，屡屡出现，甚至中央部委，亦无可奈何。

### “临时工”受刑罚，官员背党纪

问责则往往在事故发生之始就已启动，比如“就地免职”，往往被看作平息民愤之举。

在此次动车追尾事故发生的第二天，铁道部党组就决定，对上海铁路局局长龙京、党委书记李嘉、分管工务电务的副局长何胜利予以免职，并进行调查。

这不是最终的结果，一些官员随后可能被作党纪、政纪处分，有的人甚至被追究刑责——对相关责任人的处理意见，是事故调查报告必不可少的组成部分。不过，公众需要耐心，因为一般而言，从事故发生到国务院批复调查报告，周期大约为半年至一年之间，后者居多。

从近几年的情况来看，多数“特别重大事故”的处理顺序是：问责-党纪政纪处分-刑事处分。三者的程序越来越复杂，而惩罚程度大体可视为越来越重。

刑责自然最为严厉，安全事故主要对应刑法中的“危害公共安全罪”，适用较多的有重大责任事故罪、交通肇事罪、重大飞行事故罪、铁路运营安全事故罪、重大劳动安全事故罪等罪名。不过，多数刑罚最高只可判7年有期徒刑。

从以往的事故案例看，最终处理结果往往给人留下这样的印象：领导“记过”，普通工作人员撤职，而事故责任单位的人员和雇用的临时工被送进了监狱。

直接肇事的基层人员，多适用“危害公共安全罪”中的各类罪名，有的甚至直接因“以危险方法危害公共安全罪”获判极刑。三鹿事件中，三名参与制售含三聚氰胺蛋白粉的人员，分获死刑、死缓和无期

徒刑。造成76人死亡的“平顶山9·8 矿难(2009 年)2010 年开审，开启以危害公共安全罪判处事故煤矿矿长的先例。

而官员则往往不同，这也与适用不同人群有关——问责限于“党政领导干部”，党政政纪处分则针对包括“党政领导干部”在内的“国家工作人员”，而刑事追究对象则主要是直接责任人。

但问题在于：一些领导干部或国家工作人员，可能逃过本该追究的刑事责任。据2010 年9 月《人民日报》报道，国务院法制办有关负责人说，当前行政问责过程中存在司法介入落后于行政处理、行政处理代替司法处罚、外部问责不力等现象。

“追究政治责任，不能取代追究法律责任。”北京大学教授姜明安说。不过，近几年重大事故中被追究刑责的官员越来越多，南方周末记者统计的自2008 年以来的三十多起特别重大事故中，有官员被追究刑责的大约占1/3，滥用职权、受贿、玩忽职守，最为常见。

已开庭审理的上海大火案中，就有原上海市静安区建交委主任高伟忠等4 名官员被控涉嫌滥用职权罪与受贿罪，再次印证了“事故背后往往有腐败”。

### “领导责任”到底有多大？

被问责的官员层级越高，方式越严厉，显示其所涉安全事故越严重。但“领导责任”界限到底在什么地方？什么样的事故，可导致省部级官员被问责？

答案在2001年起实施的《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》中，此文指出：发生特大安全事故，社会影响特别恶劣或者性质特别严重的，由国务院对负有领导责任的省长、自治区主席、直辖市市长和国务院有关部门正职负责人给予行政处分。

但何为“社会影响特别恶劣”，何为“性质特别严重”？受访专家认为，标准并不明确。

从2008 年至今，共有3 名正省部级官员被问责，都发生在2008 年：铁道部长刘志军因胶济铁路撞车事件被记过，山西省长孟学农因襄汾溃坝事件引咎辞职，国家质检总局局长李长江则因三鹿奶粉重大食品安全事故引咎辞职。

从上述这3 起安全事故大体可看出如下特点：

死亡人数特别多，远超30 人“红线”——胶济铁路撞车死亡72人，伤达400多人；襄汾溃坝则有276 人死亡；人祸因素明显——襄汾溃坝的责任企业，不仅是违规生产，更是违法生产，而当地安全监管部门对随时可能爆炸的“定时炸弹”长期视而不见，襄汾县安监局局长在国家安监总局副局长逼问下，居然还以为该企业采矿证还未到期；

瞒报谎报拖延不报——新华社记者曾调查发现，襄汾溃坝事故伤亡人数7天内曾9次更新，从最初的“1死1 伤”攀升到“254 死34 伤”，最终以276人死亡创造世界之最；

造成全局性影响，乃至国际负面影响——含三氯氰胺的三鹿婴幼儿奶粉造成6人死亡，而出现泌尿系统异常的婴幼儿多达29万名，更重要的是，三鹿的合资方以及新西兰政府提出了抗议；

累积效应——伊利、蒙牛等全国几大乳品企业在三氯氰胺丑闻中几乎全部沦陷，使得作为上级监管部门的国家质检总局被认定“监管缺失”。

上述3起事故特点，是与其他问责层次较低案例对比，总结出来的问责省部级官员的“标准”，但官方并未有切实规定。这导致一些事故在处理时做法迥异，常引发两类争议：正职问责少于副职问责；党委书记问责少于行政首长。

“是不是有人当了‘替罪羊’，当然免不了有这样的疑问，因为许多决策往往是党委作出甚至是书记拍板的。”北京大学教授姜明安说，“权力应该与责任对等。”不过处理党委书记的迹象已经日渐明确，此前因为三鹿事件，石家庄市委书记吴显国被免职。

但“领导责任”问题依然难以足够清晰。2004 年出台的《党政领导干部辞职暂行规定》，规定领导干部因工作失职造成连续或多次发生重大责任事故或特别重大事故的，负有“主要领导责任”或“重要领导责任”的，应引咎辞职。

该文附则专门解释“主要领导责任”，是针对“直接主管的工作”，对造成的损失和影响负直接领导责任，而“重要领导责任”，是针对“应管的工作或者参与决定的工作”。这往往对应为，某部门分管的副职，是主要领导责任，而主持全面工作的正职，是重要领导责任。

比如自2008 年以来河南省洛阳市发生了三次属于特大事故的矿难，前两次未处理市领导，第三次矿难发生后，或许因为“连续多次”，最终处理的结果是：平顶山市委书记赵顷霖被党内严重警告，市委副书记、市长李恩东遭降级和党内严重警告。

但何种情况下只需分管副职官员辞职，何种情况下主管正职官员也要辞职，并无规定。

## 问责变成“暂时受点委屈”

问责持续多久也被舆论所关注，而突然悄悄“复出”的官员，最刺激公众神经。几乎所有的“复出”信息，都是在这些官员参加公开活动时“无意中”披露，复出的具体理由也无从得知。

南方周末记者注意到，在三十多起特别重大事故中，引咎辞职或免职的官员，在一年后，基本都担任了新的职务。

省部级官员中，因溃坝事件引咎辞职的孟学农后来任中直机关工委副书记，同案被免职的时任山西省副省长张建民2010年起担任青海省副省长，三鹿事件中引咎辞职的李长江已到退休年龄被安排任全国政协委员。

理论上，除了被开除乃至追究刑责外，被问责的官员，都存在“复出”的可能性。

按照2009年出台的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，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。这同时也意味着，一年后，可以担任。

而根据公务员法规定，受处分的期间为：警告，六个月；记过，十二个月；记大过，十八个月；降级、撤职，二十四个月。公务员法还规定，公务员在受处分期间不得晋升职务和级别。

不过，上述规定有时似乎不起作用。

因2009年和2010年三起特别重大矿难被降级和党内严重警告的河南省平顶山市市长李恩东，4个月后即调任河南省水利厅副厅长，级别为正厅级。

2010年3月31日，河南省伊川县发生44人死亡的矿难，新华社报道县长吴立刚已被当场免职，但当年12月，吴立刚又被宣布免去伊川县县长职务，出任洛阳市吉利区常委、副书记，以及主持工作的副区长。国务院的调查报告显示，对其作降级和党内严重警告的处分，但此时的吴立刚级别仍定为正县级。吴立刚是否被免职和降级，都存疑。

有的官员不仅未受惩处，还得到提拔。

2008年12月，三鹿事件爆发不到3个月，被记大过处分的原国家质检总局食品生产监管司原副司长鲍俊凯出任安徽省出入境检验检疫局局长，官升一级；被媒体曝光后，鲍俊凯才被调回质检总局担任科技司副司长。一位受访专家说，个别官员之所以未受实质性追责，源于其扮演“替罪羊”角色，而除了省部级官员外，多数官员的问责和复出，由地方或相关部门具体执行。

2007年12月，时任国家安监总局局长李毅中曾透露，个别地方存在问题：调查组定了党纪政纪处分，回去以后一个是没落实，一个是改轻了，有的是宣布了，但没装档案；另外，对判刑，有的该判死刑判了缓刑，有的该重判判轻了，还有一些非法违法包庇行为。

7月16日，中石油在大连的工厂又发生大火，去年同一天，中石油在大连的输油管爆炸，致1500万吨原油入海。

大连的官员称，因中央调查组报告尚无结论，故无法追究相关责任人(南方周末2011年7月21日《“7·16”，大连又梦魇》)。

相反的，2010年大火不久，中石油大连石化分公司召开表彰大会，该公司的主要负责人及下属9个单位和197人分别被授予先进集体和先进个人称号，舆论哗然，“中国安全生产网”专门制作专题叫“为什么表彰比追责来得快”。

另外的问题是，2010年9月《人民日报》的报道指出，我国问责制在某种程度上只是一种“运动式的问责”，带有浓重的人治色彩。

2009年出台的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，是目前唯一专门的问责文件，由中办、国办联合发布。“很难说这是一部法律。”北京大学教授姜明安说，无论问责主体、问责对象、问责范围、问责程序，都很不规范。

从形式上看，目前的问责基本都是“上级问责下级”，各级人大往往是当一些选举产生的官员遭上级党委“提名免去”某行政职务的处分后，完成法律上的罢免程序。

另外，针对此次温州高铁事故，有法学家呼吁全国人大常委会组织关于特定问题的调查委员会，介入此次撞车事件调查。

标签： 特重大事故 官员 问责

分享到:

网友评论

欢迎发表评论

电话：4006900000    登录名： 密码：  [快速注册新用户](#)

相关资讯	相关博客
武汉4官员因城里看海被问责	为何不信任“官员问责” 文粹人
重点工程频曝质量问题 畸形政绩观拷问官员问责	应该向制定“以药养医”的官员问 清风明道
时评：官员问责还需大胆正视	特色国家的官员问责 神看人间
陈琨：官员问责还需大胆“正视”	香港议员是这样向官员问责的 成都杨宣
73名地方官员被“土地问责”	人民日报人民时评：官员问责还需 卢浩