

# 坚持问题导向 防止问责不力、泛化简单化

■卢会峰

在十九届中央纪委三次全会上，习近平总书记指出问责工作中存在问责不力、问责泛化简单化等突出问题。中央纪委认真贯彻习近平总书记重要讲话精神，在修订《中国共产党问责条例》过程中，坚持问题导向，体现严管和厚爱结合、激励和约束并重，强化精准问责、规范问责，进一步完善问责主体、对象、情形和程序方面的规定，扭住主体责任，实施精准问责，防止问责不力或者问责泛化、简单化，充分发挥问责工作激发党员干部担当作为积极性的作用。

进一步压实问责主体责任。针对一些地方和部门问责实践中存在的各类问责主体的作用发挥不平衡，纪委（纪检组）“包打天下”“唱独角戏”的问题，《条例》第四条进一步明确和细化不同问责主体的职责。规定党委（党组）应当履行全面从严治党主体责任，加强对本地区本部门本单位问责工作的领导，追究在党的建设、党的事业中发生失职党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任、领导责任；纪委应当履行监督专责，协助同级党委开展问责工作；党的工作机关应当依据职能履行监督职责，实施机关本系统本领域的问责工作。通过完善规定，强化党委（党组）、党的工作机关在问责工作中的责任担当，进一步明确纪委的监督专责，督促各类问责主体齐抓共管，形成问责工作合力。

细化责任划分。针对一些地方和部门动不动就要求下级签“责任状”、搞“一票否决”，把问责作为推卸自己责任的“挡箭牌”，出了问题让下级“背锅”，甚至拿基层干部甚至编外人员“开刀”等问题，《条例》明确规定“问责应当分清责任”，进一步明确全面领导责任、主要领导

责任、重要领导责任的划分，强调“在职责范围内”承担责任；规定“对党组织问责的，应当同时对该党组织中负有责任的领导班子成员进行问责”；要求“党组织和党的领导干部应当坚持把自己摆进去、把职责摆进去、把工作摆进去，注重从自身找问题、查原因，勇于担当、敢于负责，不得向下级党组织和干部推卸责任”。通过完善规定，突出了权责一致、错责相当，为实践中科学划分责任、精准有效问责提供依据，进一步增强问责工作的科学性和精准性。

丰富完善问责情形。针对一些地方和部门把问责当作“筐”，泛化滥用、“沾边就问”等问题，《条例》深入贯彻落实党的十九大精神，将原有的6大类问责情形细化为11大类，尤其是对党的建设方面的问责情形作了拓展，具体明确为党的政治建设抓得不实、党的思想建设缺失、党的组织建设薄弱、党的作风建设松懈、党的纪律建设抓得不严以及推进党风廉政建设和反腐败斗争不坚决不扎实等问责情形；增加了履行管理、监督职责不力，职责范围内发生严重事故事件，在涉及人民群众最关心最直接影响现实的利益问题上不作为、乱作为、慢作为、假作为等问责情形。修改后的问责情形涵盖了党的领导、党的建设 and 党的事业各个方面，篇幅接近原来的两倍，表述更加明确具体，指向清晰、靶向明确，便于在问责实践中对照适用。

健全和完善问责程序。针对一些地方和部门在实践中问责程序不规范、随意性大，如先决定后调查、为尽快平息舆论和应付上级草率问责，甚至搞“问责不过夜”“一刀切”式问责、“一人板板”式问责等问题，《条例》细化完善了关于问责程序的规定。一是规范问责流程，从启动、调查、报告、审批、实施等各个环节对问责工作

予以全面规范，规定启动问责调查和作出问责决定应当履行严格的审批程序。二是提出具体要求，规定要依规依纪依法开展调查，问责事实材料应当与调查对象见面，听取其陈述和申辩；调查结束后应当集体研究形成调查报告，综合考虑主观因素，正确区分不同情况，精准提出处理意见。三是明确问责标准，强调问责要做到事实清楚、证据确凿、依据充分、责任分明、程序合规、处理恰当。四是强化上级党组织对问责工作的领导和监督，规定对于应当启动问责调查未及时启动的，上级党组织应当责令有管理权限的党组织启动，根据问题性质或者工作需要，上级党组织可以直接启动问责调查，也可以指定其他党组织启动。通过完善规定，进一步规范问责程序标准，强化监督审核，把问责权力关进制度笼子。

明确对不当问责的申诉、纠正和追责。针对当前有的地方和部门在问责实践中存在的只问责不负责、滥用问责、向下推责，导致“板子打偏了”“问责没问到痛处”等问题，《条例》明确规定了申诉的程序。规定问责对象对问责决定不服的，可以自收到问责决定之日起1个月内，向作出问责决定的党组织提出书面申诉。要求问责决定机关对于问责事实认定不清楚、证据不确凿、依据不充分、责任不清晰、程序不合规、处理不恰当，或者存在其他不当问责、不精准问责情况的，应当及时予以纠正；必要时，上级党组织可以直接责令或者责令作出问责决定的党组织予以纠正。强调对于滥用问责，或者在问责工作中严重不负责任，造成不良影响的，应当严肃追究责任。通过这些规定，进一步强化对问责工作的监督检查，保障党员的申诉权利，纠正执行偏差，增强问责工作的严肃性和公信力。

■沈涛

为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，是中国共产党人的初心和使命，是激励一代代中国共产党人前赴后继、英勇奋斗的根本动力。“两个一百年”奋斗目标，是人民对美好生活向往的集中体现，是当代中国共产党人最现实最现实的使命担当。实现宏伟目标，完成艰巨繁重的改革发展稳定任务，需要全党付出更为艰巨、更为艰苦的努力。

开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，就是要教育引导广大党员干部发扬革命传统和优良作风，团结带领人民把党的十九大绘就的宏伟蓝图一步一步变为美好现实。此次修订《中国共产党问责条例》，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻新时代党的建设总要求，把“两个维护”作为根本原则和首要任务，将“坚持党的领导，加强党的建设，全面从严治党，保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实”明确为条例的立规目的，旨在督促各级党组织和党的领导干部牢记党的初心使命、负责守责尽责、忠诚干净担当，始终同党中央保持高度一致，在全党推动形成建功新时代、争创新业绩的浓厚氛围和生动局面。有权必有责，有责要担当，失责必追究。全面从严治党，“严字当头”的主基调必须坚持。同时，要坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重，精准把握政策，区分不同情况，做到处理恰当。要通过精准有效的问责，督促党组织和党的领导干部强化责任意识，激发担当精神，而不是束缚干部干事创业的手脚。

一是坚持“三个区分开来”。习近平总书记强调，“要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级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，保护那些作风正派又敢作敢为、锐意进取的干部”。《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》明确，要把“三个区分开来”的要求具体化，正确把握干部在工作中出现失误错误的性质和影响，切实保护干部干事创业的积极性，为担当者担当，为负责者负责。新修订的《条例》严格落实习近平总书记和党中央关于“三个区分开来”要求，并综合考虑主观因素，坚持权责一致、错责相当原则，规定了不予问责或者免予问责的情形，

# 完善问责情形 划出问责红线

■陈亚新

《中国共产党问责条例》是党组织实施问责的尺子，其中关于问责情形的规定，则是把这把尺子上清晰标注的刻度。新修订的《条例》，在2016年《条例》的基础上，进一步整合、细化、完善问责情形，划出问责红线，列出负面清单，推动精准问责规范问责，督促党组织和党的领导干部强化责任意识，勇于担当作为。

立足党内问责，对失职失责情形全覆盖。新修订的《条例》第七条，聚焦党内问责，进一步丰富问责情形，将原有的6类问责情形细化为11类，涵盖了党的领导、党的建设和党的事业各个方面，使责任更加清晰、明确。11项问责情形中，第一项问责情形聚焦对党的领导弱化的问责，第二项至第七项问责情形重点围绕党的建设不力的具体表现予以细化，第八项问责情形紧扣对全面从严治党主体责任、监督责任落实不到位的问责，第九项、第十项突出对党的事业中失职失责突出问题的问责，第十一项设定兜底项。

突出党的领导，压实管党治党政治责任。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是做好党和国家各项工作的根本保证。坚持和加强党的全面领导，最重要的是坚决维护党中央权威和集中统一领导；坚决维护党中央权威和集中统一领导，最

关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。要完善坚持党的领导的体制机制，确保党始终总揽全局、协调各方。《条例》在第一项问责情形中对“党的领导弱化”进行细化，列出“‘四个意识’不强”“‘两个维护’不力”“党的基本理论、基本路线、基本方略没有得到有效贯彻执行”等具体表现，标明应当予以问责的后果，确保党中央定于一尊的权威。党章规定，强化管党治党主体责任和监督责任。《条例》在第八项问责情形中充实“全面从严治党主体责任、监督责任落实不到位”的具体表现，增加“对公权力的监督制约不力”“领导巡视巡察工作不力，落实巡视巡察整改要求走过场、不到位”“该问责不问责”等内容，督促党组织和党的领导干部扛起管党治党政治责任。

围绕新时代党的建设总体布局，着力提高党建质量。新修订的《条例》对2016年《条例》中党的建设缺失情形进行拓展，对维护党的纪律不力等情形进行细化，分别对党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设以及推进党风廉政建设和反腐败斗争中的失职失责问题作出具体规定，明确为党的政治建设抓得不实、党的思想建设缺失、党的组织建设薄弱、党的作风建设松懈、党的纪律建设抓得不严以及推进党风廉政建设和反腐败斗争不坚决不扎实等问责情形。这是贯彻新时代党的建设总要求的具体举

措，突出了政治建设的统领地位，抓住了关键，有利于不断提高党的建设质量，把党的建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党。

坚持以人民为中心，把党的群众路线贯彻到问责工作中。新修订的《条例》落实以人民为中心的发展思想，在第九项、第十项问责情形中加以集中体现。这两种情形都属于党的事业中失职失责的问责，也是实践中发生较多的情形，往往对党的事业和群众利益造成重大损失、造成恶劣影响，有必要予以具体明确。其中，第九项问责情形突出的是对发生严重事故事件中存在履行管理、监督职责不力问题的问责，在2016年《条例》中一般作为兜底项运用，此次修订把它明确规定下来，便于实践中运用。第十项问责情形突出的是对在维护人民群众最关心最直接最现实的利益问题上失职失责问题的问责，如生态环保、食药安全、扶贫脱贫等，这是贯彻党的群众路线、维护群众利益的重要举措，有利于推动解决人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

此外，新修订的《条例》在细化问责情形的同时，对每种情形都按照失职失责行为性质、具体表现以及造成后果的模式作出规定，进一步增强针对性和操作性，为规范问责、精准问责提供了制度保障。

# 科学设置程序 提高问责规范化水平

■贾金峰

问责，是全面从严治党的利器，是一项政治性、政策性很强的工作，必须着眼规范问责、精准问责，坚持依规依纪，强化程序意识。此次修订《中国共产党问责条例》，坚持目标导向和问题导向相结合，从启动、调查、报告、审批、实施等各个环节，科学设置问责程序，坚持严管和厚爱结合，实事求是，依规依纪严肃问责、规范问责、精准问责，充分激发问责工作激发党员干部担当作为积极性的作用。

设置问责调查启动程序。问责调查是作出问责决定的基础。修订《条例》，一是规定除问责对象被立案审查等规定情形外，所有问责必须经过问责调查，凸显了问责工作的严肃性。二是设置问责调查启动环节，严格规定相应审批程序和权限。要求必须经本单位主要负责人审批，才可启动问责调查程序；纪委、党的工作机关对同级党委直接领导的党组织及其主要负责人启动问责调查的，还应当报同级党委主要负责人批准。三是明确上级党组织对下级党组织问责工作负有监督职责。下级党组织应启动问责调查未及时启动的，上级党组织应当责令其启动；根据问题性质或者工作需要，上级党组织也可以直接启动或者指定其他党组织启动。

明确问责调查要求。一是规定应当组成调查组，坚持“依规依纪依法”的原则，目标是“查明党组织、党的领导干部失职失责问题”。二是要求综合考虑主观因素，精准提出处理意见。问责调查，应当正确区分不同情况。其中，“执行不当”是指主观上想正确执行，但执行过程中出现了偏差；“执行不力”是指由于主观上重视不够，导致客观执行不到位，其性质比“执行不当”要重；“不执行”性质最为严重，是置党中央和上级决策部署于不顾，不担当不作为，没有

履职尽责。只有正确区分不同情况，才能实现所提意见的精准。三是提出了“事实清楚、证据确凿、依据充分、责任分明、程序合规、处理恰当”的二十四字要求。事实与证据相互印证，是划分责任的基础；责任分明，是实现精准问责，做到处理恰当的前提；依据充分、程序合规是处理恰当的必要保障；处理恰当是问责调查的结果和目的。这二十四字要求是问责调查工作的重要遵循，也是实现问责工作精准化、规范化的重要内容。

规范问责调查报告程序和内容。一是明确问责调查形成的事实材料要与调查对象见面。这是问责调查中的重要程序，有利于进一步核对调查对象的失职失责事实，保证问责调查质量，同时也是对调查对象权利的保护。二是强调问责应当在集体讨论的基础上形成调查报告。这既是贯彻民主集中制，落实“集体决定”原则的体现，也有利于集思广益、更加精准提出问责处理意见，保证问责工作的效果。三是以列举方式，明确了问责调查报告的必要要素。这些既是指导问责调查工作应重点查清的内容，也是调查报告必须写明的内容，更是需要重点审核的内容。

严格问责决定审批程序。《条例》明确，作出问责决定的主体，是有管理权限的党组织。一方面，规定纪委和党的工作机关，对党组织可以采取检查、通报方式问责；对党的领导干部，可以采取谈话、诫勉方式问责，提出组织调整或者组织处理的建议。也就是说，党委（党组）、纪委，组织、宣传、统战、政法等党的工作机关都有进行问责的权力，同时也自然负有抓好问责工作的责任，体现了全面从严治党落实责任制、层层传导压力的鲜明态度。另一方面，规定对同级党委直接领导的党组织、管理的领导干部，纪委、党的工作机关必须报经同级党委或者其主要负责人批准，才能作出相应的问责决定。通过严

■王鸿斌

根据新的形势任务，针对问责实践中出现的新情况新问题，党中央对《中国共产党问责条例》进行了修订。法规制度的生命力在于执行，执行的要害在于敢于担当，履职尽责。修订后的《条例》能否发挥应有的作用，最终要落在各级党组织和党的领导干部牢记初心使命、忠诚担当履职、严肃规范问责的实际行动上。

问责工作必须坚持严字当头。《条例》坚持问题导向，落实严管和厚爱结合、激励和约束并重要求，更加注重精准问责、规范问责、科学问责，但这并不意味着放松“严”的要求。办好中国的事情，关键在党，关键在坚持党要管党、全面从严治党，这是我们党在深刻总结执政兴国规律基础上得出的重要结论。习近平总书记反复强调全面从严治党的重大意义，并深刻指出如果管党不力、治党不严将会失信于民，动摇和瓦解我们党执政的基础。党的问责工作是全面从严治党的重要抓手，是唤醒责任意识，激发担当精神，永葆党的凝聚力和战斗力的重要制度安排。习近平总书记始终强调问责工作要

要坚持严字当头、全面从严、一严到底，在2016年6月中共中央政治局会议审议《条例》送审稿时，就强调“释放有责必问、问责必严的强烈信号”；在2019年7月中共中央政治局会议审议《条例》修订送审稿时，进一步强调“全面从严治党必须坚持严字当头，做到失责必问、问责必严，把制度的刚性立起来”。勇于自我革命、从严管党治党是我们党最鲜明的品格，只有坚持全面从严、一严到底，才能不断巩固全面从严治党的重要成果，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

问责主体必须各负其责。《条例》第四条进一步细化了党组织的问责职责，明确规定了各级党委（党组）、纪委及其派驻（派出）机构、党的工作机关的职责。修改的目的，就是要通过细化主体责任，压实管党治党政治责任，解决实践中各类问责主体作用发挥不平衡、甚至个别问责主体履职缺位的问题。党委（党组）要担负起全面从严治党主体责任，加强对本地区本部门本单位问责工作的领导；按照管理权限，分级负责，层层传导压力，把管党治党责任，一级一级地传递到各级党组织肩上；把责任分解到各级纪委和党的组织、宣传、统战、政法等机关，指导纪委和党的工作机关积极开展问责工作；加强对问责工作的监督，发现不当问责的，及时予以纠正。各级纪委要担负起监督专责的责任，协助同级党委开展问责工作，积极研究问责工作现状，查找存在的问题，及

以保护和激发党员干部改革创新、攻坚克难的积极性，为敢于担当作为的干部撑腰鼓劲，营造干事创业的良好氛围。

二是坚持不枉不纵。新修订的《条例》坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重原则，参考《中国共产党纪律处分条例》等现有法规的通行做法，分别规定了从轻减轻问责和从重加重问责的情形，做到宽严相济，正确区分不同情况，精准、恰当问责，以实现政治效果、纪法效果、社会效果相统一。比如，规定对于及时采取补救措施，有效挽回损失或者消除不良影响的，可以从轻或者减轻问责。再比如，规定对党中央、上级党组织三令五申的指示要求不执行或者执行不力的，应当从重或者加重问责。另外，条例第六条还规定，党组织和党的领导干部应当注重从自身找问题、查原因，勇于担当、敢于负责，不得向下级党组织和干部推卸责任。

三是强化结果运用。新修订的《条例》坚持惩前毖后、治病救人的原则。一方面，明确有关问责情况应当向纪委和组织部门通报，分别归入廉政档案和干部人事档案；被问责的领导干部应当写出书面检讨，并在民主生活会、组织生活会或者党的其他会议上作出深刻检查；建立健全问责典型问题通报曝光制度，充分发挥问责典型案例警示作用；要求被问责党组织、被问责领导干部及其所在党组织明确整改措施，以案促改。另一方面，强调要正确对待被问责干部，对影响期满、表现好的干部，符合条件的，按照干部选拔任用有关规定正常使用。

2016年7月印发的《条例》，为党的问责工作提供了制度遵循，推动失责必问、问责必严成为常态，发挥了全面从严治党利器作用。但在实践中，“为官不为”问题还不同程度地存在。一些党员干部干事创业精神不振、担当劲头不够，有的只想当官不想干事，只想揽权不想担责，有的碰到问题往上推、落实责任往下移，出了问题简单把板子打到基层，把压实责任变成往下“甩锅”。这些问题的背后，反映的都是责任意识不强、担当精神不足。新修订的《条例》，是进一步激发担当精神的有力武器，通过问责促进各级党组织切实担负起管党治党的政治责任，依据职能履行监督职责，实施机关本系统本领域的问责工作。各级党组织发挥问责职责，关键在各级领导干部的认识和行动。各级党组织领导班子要紧密结合本地区本部门本单位实际，细化责任到人到岗，做到可执行可检查可落实；领导班子成员要立足岗位职责，坚持真管真严、敢管敢严、长管长严，推动问责工作落地见效。

问责必须担当尽责。在一些地方和部门出现的问责不力、问责泛化简单化现象，归根结底都是因为相关党组织不担当、不尽责，有的是“好人主义”作怪，怕得罪人，不敢问责；有的是当“太平官”，得过且过，不愿问责；有的是能力欠缺，抓不住要害，不会问责；有的是不担当不负责，出了问题推卸转移责任，让下属“背锅”。针对这些问题，《条例》明确规定，党组织和党的领导干部应当坚持把自己摆进去，把职责摆进去、把工作摆进去，注重从自身找问题、查原因，勇于担当、敢于负责，不得向下级党组织和干部推卸责任。对于在问责工作中失职失责的，则应当按照规定严肃问责。《条例》第七条将全面从严治党主体责任、监督责任落实到位，落实巡视巡察整改要求走过场、不到位，该问责不问责等列为问责情形，其中就涵盖了问责不力、失职失责的情况。同时，强调担当尽责，也不能超越职权问责。实践中，有地方反映一些部门在督导检查中，对于发现的问题，尚未经过问责调查，即要求地方按照他们提出的责任人员、事实、情节、问责方式进行问责，代行了地方有关党组织的问责职责，出现了责任人员认定不准确、责任事实不清楚、问责畸轻畸重、结果不能服众等问题。担当尽责的前提是各负其责，问责必须按照管理权限进行，属于本级党组织管辖的问责事项，必须敢于担当、履职尽责；不属于本级党组织管辖的，要及时向有管理权限的党组织移交线索，由有关党组织认真调查，作出问责决定并进行反馈。

动员千遍，不如问责一次。只有把严字当头的主基调长期坚持下去，扭住主体责任，履行管党治党政治责任，实施精准问责，才能发挥问责一个、警醒一片的效果，更好地督促各级党组织和党的领导干部知责、负责、守责、尽责。