



在线资源

- 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

公共管理

曾保根：基本公共服务问责机制创新的四维构想（上）

2013-07-15 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-07-15

摘要：近几年来，党和国家对政府基本公共服务职能越来越重视。对基本公共服务的供给数量、供给质量及供给效率实施刚性问责，势必成为各地构建服务型政府、强化公共服务职能的试金石。然而，现有基本公共服务问责机制整体上处于软约束状态。问责主体单一、问责对象模糊、问责内容狭隘、问责程序失范等是目前我国基本公共服务问责机制存在的客观问题。因此，需要就谁来问责、向谁问责、问什么责、如何问责四个维度，从合理构建问责主体、清晰界定问责对象、明确规范问责内容及建立健全问责程序四个领域，对当前我国基本公共服务问责机制进行有效创新。

关键词：基本公共服务，问责机制，四维构想

自党的十六大以来，党和国家对基本公共服务职能越来越重视，在该领域的资金投入也越来越多。然而，基本公共服务领域屡屡出现违背消费者需求意愿甚至是侵害消费者合法权益的行为，如毒奶粉事件、毒胶囊事件、红心蛋事件、医疗腐败事件等。究其原因，主要缘于我国目前尚未在基本公共服务领域启动刚性问责机制，导致基本公共服务供给过程整体上处于一种软约束状态。诚然，党和政府在一定范围和一定限度内对基本公共服务领域展开过服务问责。但是，这种问责模式尚不成熟，呈现出问责主体单一、问责对象模糊、问责内容狭隘、问责程序失范等现实困境，严重影响了问责效力。有学者指出：“对官员缺乏刚性问责的严重后果是，不但对官员无法形成威慑力，而且还容易放纵官员滥权的侥幸心理，造成对政府执行力和公信力的极大破坏。”随着依法治国和依法行政理念逐渐深入人心，随着基本公共服务制度建设的逐步完善，党和国家必定对基本公共服务过程开展行之有效的绩效考核评估，并在此基础上对基本公共服务的供给质量、供给数量及供给效率实施刚性问责。这是众望所归的发展趋势。其中，如何恰当且妥善地理顺好“谁来问责、向谁问责、问什么责、如何问责”等四重具有内在逻辑联系的理论命题，是当前我国构建基本公共服务问责机制的必然前提。

一、谁来问责：合理建构问责主体

学术界习惯于将党政部门对系统内部的党员干部或行政干部所进行的问责方式称为“同体问责”，而将权力机关、司法机关、民主党派、新闻媒体以及社会舆论、公民等问责主体采取的问责方式称作“异体问责”。在基本公共服务领域，我国主要由党政系统的问责机关对问责对象实施服务问责，是一种典型的“同体问责”形式。同体问责主体有两类：一类是行政系统内部建立的问责主体，主要有行政监察部门、上级行政主管部门、审计和财政等行政职能部门；另一类是党的各级纪律检查委员会和人事组织部门。整体看来，目前我国同体问责主体构成比较合理，机构设置也较为齐全。这些问责机构成为监管各级政府履行公共服务职能的重要保障。但是，在问责实践过程中，由于我国采取“党管干部”的组织原则，问责权力比较明显地集中在党的纪委和人事组织部门，党政系统之间的问责权责并没有得到很好的理顺。党委和行政系统两套问责主体之间并没有形成很好的问责合力，问责力度和问责深度并不理想，问责效果未能达

到最佳功效。与此同时，立法机关、司法机关、政治组织、社会团体以及广大民众等“异体问责”主体参与与服务问责的广度与深度也不够。立法机关及司法机关虽然名义上享有问责权力，而实践上却鲜施问责之职。这种过于依赖党政系统内部推行的“自上而下”的问责模式，导致问责主体陷入了明显的单一化境地。

从民主法治视角来看，仅有“同体问责”还远远不够。要使政府服务部门及其服务人员在法定义务和责任的轨道上健康持续运行下去，除了要强化内部问责机制之外，更应该重视外部问责机制。贯彻落实基本公共服务的问责制度，除了要切实发挥“同体问责”的正向功效，还必须高度重视“异体问责”的积极作用，真正构建“同体问责”与“异体问责”相结合的多元化问责主体体系，力争形成一种问责合力。相对于“同体问责”而言，“异体问责”更加具有民主性与合法性特征，更符合民主法治社会的治理理念。从深层次原因来看，问责主体单一化主要源于国家尚未对基本公共服务问责的权责归属进行科学划分，导致问责权力集中、问责职责模糊、问责职权雷同、问责机构重叠等。有学者指出，在整个基本公共服务问责流程中存在四类最基本的问责职权：“其一是问责事由的发现权；其二是问责事由的调查、核实权；其三是提出对问责对象的处分、处罚的建议权；其四是对问责对象处分、处罚的最终决定权。”问责主体只有在问责过程中合理妥善地理顺好上述四种权力，明确界定不同问责主体各自所拥有的职权及其所担负的责任义务，方能有条不紊地开展问责事宜。

本着“问责主体协同合作”以及“问责权责归属清晰”的基本原则，可以对基本公共服务的上述四项问责权力进行适度分权。具体思路如下：第一，将“发现问责事由权”同时赋予“同体问责主体”和“异体问责主体”。一方面，授予党委和政府部门的信访部门，或者授予党政机关内部设立的投诉举报受理部门，让这些部门充分发挥“下情上传”、“体察民情”的功能，切实打造一条有序的、畅通的信访渠道。当然，组织人事部门和纪检监察部门在一定程度上也应该享有“发现问责事由权”，特别要参与那些重大公共服务要案、弊案的案件受理过程。另一方面，赋予立法机关、司法机关、政协委员、各类社团组织、公民、新闻媒体等“异体问责主体”。一般而言，这些“异体问责主体”经常与民众打交道，对民众的服务需求意愿比较熟悉；同时，对政府部门及其服务人员提供的基本公共服务状况也比较了解。从基本公共服务需求表达机制的视角来看，他们应该是基本公共服务问责过程中最具说服力的“异体问责”主体。通过适度分散基本公共服务问责事由的受理权和发现权，可以有效防止单一问责主体有意制造或故意掩盖问责事由。第二，将基本公共服务问责事由的“调查权和核实权”交由组织人事部门、纪检监察部门或司法机关。其中，司法机关应该着重对基本公共服务供给过程中的政府服务部门及其服务人员是否存在违法违规行为实施监管和取证调查。可见，司法机关是合法的问责机关之一。另外，所有的调查核实主体在调查和核实问责事由的性质、原因、后果等过程中，应该尽可能公开透明，尽可能得出翔实、全面的调查结论。第三，基本公共服务的“问责建议权”原则上由组织人事部门或纪检监察部门提出。但是，调查和核实部门在将“问责建议”提交给问责裁决机关之前，最好增加一个听取环节，倾听一下第三方（比如人大、立法机关或人大代表）的意见，尽可能向问责裁决机关提供多种可能的备选方案，以便让裁决机关充分行使裁量权，力求作出客观公正的问责裁决结果。第四，将基本公共服务的“问责裁决权”交由权力机关和党的组织部门。人民主权理论告诫我们，人民是国家的真正主人，人民将管理国家事务和社会事务的权利通过代议制原则委托为立法机关，立法机关在我国处于最高权力机关，拥有最高立法权、最高决定权、最高监督权以及最高任免权，等等。立法机关应该着重对基本公共服务供给过程中的违法行为进行裁决。党的组织部门可以对违规或违反方针政策的基本公共服务行为进行裁决。同时，为了提升问责裁决机关的民主化程度，履行对政府部门及其领导人进行服务问责，裁决机关应该尽可能杜绝“一把手”单独拍板或利用“领导班子”等少数人投票的方式实施裁决，而应该尽可能采取“少数服从多数”的民主集中制原则。

二、向谁问责：清晰界定问责对象

“向谁问责”是进行基本公共服务问责的重点和焦点。能否对应该承担服务责任的政府部门及其服务人员进行问责，则是基本公共服务问责机制的难点。从近几年国家在食品安全领域实施的问责结果来看，主要存在以下四种问责倾向：第一，一般只问政府职能部门领导人的责任而很少问当地政府主要领导人的责任；第二，一般只问政府职能分管领导人的责任而很少问当地政府主要领导人的责任；第三，一般只问政府副职领导人的责任而很少问当地政府正职领导人的责任；第四，一般只问政府主要领导人的责任而很少问当地党委领导人的责任。可见，我国问责对象的组成结构不仅比较模糊，而且不够合理。这种问责方

式和问责结果不仅起不到惩戒问题官员的威慑作用，还损害了广大民众对党和国家的信任程度，容易导致党和政府陷入合法性危机。南开大学齐善鸿教授认为：“由于我国官员问责大都指向基层、底层的下级官员，导致出了问题之后，没有人会主动辞职，而出问题的官员也确信上级会保护自己，导致问责达不到真正的效果。为了应付舆论和更高层的政府，承担问责责任的机关，通常会抛出一些最底层的官员。这样不合理的责任承担机制，生成了官场不負責任的文化。”

在问责对象的结构体系中，一般会涉及到三组不同的关系：一是党委领导人与政府领导人之间的关系，二是上级政府领导人与下级政府领导人之间的关系，三是政府正职领导与副职领导之间的关系。

第一对关系牵涉到基本公共服务的问责对象是党组织的领导人还是仅仅是政府主要领导人。目前我国基本公共服务问责实践证明，党和国家一般只针对行政系统的相关领导官员实施行政问责，问责对象基本上不牵涉到党委系统的党员领导干部。诚然，我国采取行政首长负责制领导体制，主要的公共服务责任应由行政领导人来承担。然而，根据我国党政制度的运作模式，各级党委是各级政府领导人的推荐组织和管理组织；而且每个政府部门都设立了相应的党组班子，党组是政府部门人事任免和人事管理的核心组织。既然党委和党组是本级政府领导人以及本级政府职能部门领导人的任免者和人事管理者，那么，各级党委和党组的领导干部也应该对所任用的领导干部承担一定的连带责任，也应该在一定程度上被问责，至少应该追究其“任人不善”的用人责任或管理责任。除此之外，很多基本公共服务的路线方针政策是由各级党委或政府职能部门的党组制定出来的，假如他们作出了不合理甚至不合法的公共服务政策的话，那么也应该被追究一定的服务责任。仅仅对政府部门的领导官员实施公共服务问责是不恰当的，政府部门和党委应该承担主次责任。政府部门领导人应该肩负直接的服务责任，而党组织领导人可能应该承担间接的、次要的干部管理责任或监督责任。

作者： 曾保根 来源： 《中州学刊》2013年第5期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 曾保根：基本公共服务问责机制创新的四维构想（下） 2013-07-15
- 付姝兰：公共就业培训服务均等化视角下高校就业服务探析 2013-07-15
- 2013年中加人才流动与合作开发研讨会在京召开 2013-07-12
- 人科院召开2013年新进人员入职培训会 2013-07-12
- 拿什么留住你，我的人才！ 2013-07-12
- 贾康：收入分配改革要管控垄断行业薪资 2013-07-12
- 沈荣华：新一届政府五大理念释放改革红利 2013-07-12
- 人科院召开外事交流会议 2013-07-11

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号