



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（下）

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

2013-07-15

第二对关系牵涉到基本公共服务问责应该问到哪一级的问题。从目前我国已有问责事件来看，有的基本公共服务事件只问一级，有的连问两级，有的甚至实行三级问责。到底应该问责到哪一级，往往与被问责事件的严重程度以及民众的关注程度有直接联系。影响越大、民众越关注的事件，被问责的层级越多；反之，被问责的层级就相对较少。诚然，这种问责原则具有一定的合理性，但是，这并不能成为服务问责的法理依据。笔者认为，问责主体应该按照“权责对等”原则，对在某项基本公共服务供给过程中承担决策、提供、指挥和监管等主要职能的党政官员都应该实施问责，而绝不能简单地以官员身处哪一级为问责依据，这样才能够兑现对需要被问责的领导官员进行问责。换句话说，谁在供给环节中未能很好地履行其决策、领导、监管等服务职责，谁就应该被问责。

第三对关系牵涉到该向政府正职领导人问责还是该向政府副职领导人问责的问题。从目前问责实践来看，我国主要采取对事故发生地的政府副职领导人进行问责，而很少直接问责到当地政府正职领导人。这种问责对象也不太合理。我国采取“行政首长负责制”的领导制度，政府正职是该单位的第一负责人，而分管副职只是协助或辅助正职工作。当然，对分管副职的领导人实施问责无可厚非，但是，正职领导人对自己的下属肩负监督和管理职能，政府正职有责任和义务经常了解和关注副职所分管工作的具体进展情况。所以，不仅应该对副职进行问责，也应该对正职进行连带问责，这才更加符合行政首长负责制的精髓。学者陈兴至指出：应一改过去“罚不责众”的传统思维模式，除发表相反意见的人之外，其余成员都应当被问责，作为“一把手”没能把舵，更负有不可推卸的责任，故问责应以正职为主，只问责副职而不问责正职或少问责正职的倾向是与宪法的规定相矛盾的，是不公平的。这种观点虽然过于理想，但颇具合理性。

三、问什么责：明确规范问责内容

“问什么责”是基本公共服务问责机制必须解决的难题之一，是问责力度以及问责深度的主要表现形式。一般而言，被问责的党政部门及其领导官员应该承担以下四个层面的责任：一是道义责任，即服务机关及服务官员应该向事件的受害者和广大公众负责；二是政治责任，即服务机关及服务官员应该向党委和政府负责；三是民主责任，即服务机关及服务官员应该向选举自己的广大选民负责；四是法律责任，即服务机关及服务官员应该向相关的法律法规负责，如果在基本公共服务供给过程中存在违法违规行，就应该被追究法律责任。从问责深度和惩戒效力的角度来看，四种责任由低至高依此递升，惩戒效果也明显加强。

通过考察近年来党和政府实施的多起问责事件，我们发现，党和国家一般对以下两种事件实施问责：一是重大责任事故，如毒胶囊事件、“三鹿”奶粉事件、安徽阜阳劣质奶粉事件；二是政府滥用权力事件，如湖南嘉禾强拆事件、江西宜黄强拆自焚事件。其中，震惊全国的“三鹿”奶粉事件以及甘肃正宁

幼儿园校车事件的问责决定表明，当前党和国家实施的基本公共服务问责内容主要局限于政治问责，而道义问责、民主问责及法律问责等内容，暂未纳入公共服务问责的范围，这导致基本公共服务的问责内容有些狭隘。鉴于问责内容的狭隘，党政系统的问责主体主要依据《中国共产党纪律处分条例》以及《国家公务员法》的相关条例对问责对象进行处理。其中，《中国共产党纪律处分条例》第十条规定，对被问责官员的纪律处分形式主要有“警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍”等五大类。《国家公务员法》第五十六条规定，对被问责官员的行政处分主要有“警告、记过、记大过、降级、撤职、开除”等六大类。客观地说，不论是《中国共产党纪律处分条例》的纪律处分形式，还是《国家公务员法》的行政处分形式，更多地凸显出政治问责的内涵，未能很好地体现出道义责任、民主责任及法律责任等服务问责宗旨。

如果仅仅实施政治问责，对于被问责的政府官员来说，属于一种成本非常低廉的惩戒方式。从政治经济学的成本交易理论来看，要使基本公共服务问责机制真正落到实处，使问责制度真正发挥惩戒威力，就应该使被问责官员所承担的问责代价和问责成本远远高于其预期成本或代价。除此之外，在政治问责过程中，“官官相护”、“大事化小，小事化无”的官场潜规则往往容易导致有关责任官员被减轻责任程度甚至逃脱事故责任。若要在基本公共服务领域践行问责制度，除了进行必要的政治问责，还应该将问责内容拓宽到道义问责、民主问责，甚至是法律问责。比如，国内曾经发生多起类似事件，急诊病人或突发事故伤员被紧急送往医院，由于他们来不及缴纳医疗费或者无力缴纳医疗费，最终因为医院不实施抢救而导致病人死亡。类似事件曾经一度引发国家与社会的深刻反思，医院作为“治病救人、救死扶伤”的国家事业单位，理应承担“先救人”的道义责任。对类似事件，党和国家应该对医院领导人、卫生局领导人以及分管医疗卫生的政府领导人实施道义上的行政问责。而事实上，党和国家并未对类似事件作出合情合理的行政问责。李成言教授认为：“从某种意义上来说，道义责任是官员的第一责任。对官员问责需要从道义责任开始，现行问责制主要限于违反法律和党纪政纪的问责，缺乏对权力运行者政治和道义问责。这需要有关部门不断提高对官员的约束力，转变问责方式，深化问责对象，扩展问责范围和领域。”总之，只有适当设置有差别、有层次的基本公共服务问责内容，才能对不同的公共服务事件实施不同效力的行政问责，才能真正起到行政问责的威慑效应，以杜绝“异事同责”或“同事异责”的不合理现象。

四、如何问责：建立健全问责程序

虽然我国已经出台了一些有关行政问责的法规规章，其中也部分涵盖基本公共服务问责程序的相关规定，但整体看来，行政问责过程仍然带有比较浓厚的人治色彩，行政问责过程的随意性颇大。具体表现在：一是行政问责是否启动很大程度上取决于上级主要领导的重视以及中央的鼓励或推行与否；二是不同地区、不同时期的行政问责依据差异性很大；三是行政问责过程中，一些关键环节（如过错认定、被问责者的申诉）经常采取简单化的非程序处理方式。毛寿龙教授也认为，是否需要问责，问责力度如何，哪些官员承担什么样的责任等，都是由各级行政领导来定夺的。领导一旦高度重视了，问责流程得以顺利推动，其问责力度也相对较大。如果领导一旦有其他考量，问责就会退让成次要工作，问责力度也随之减弱，有时候甚至石沉大海、杳无信息。由此可见，如果基本公共服务问责程序缺乏制度化规范的话，问责实践往往会陷入不稳定状态。因此，要使基本公共服务问责制度能够顺利推行下去，必须严格规范问责程序。

第一，严格规范基本公共服务问责的启动程序。长期以来，我国基本公共服务问责的启动程序属于典型的“领导启动模式”，也就是说，主要由单位领导决定该不该将某事件纳入问责范围。从表象来看，有些事件确实由同级组织人事部门或纪检监察部门启动问责，而并不是由主要领导亲自启动的，但事实上，大部分问责主体仍然是秉承上级或本级领导的个人意志而启动问责的。这仍然属于“领导启动模式”的翻版。虽然这种问责程序的启动模式曾经起到了积极意义，但是它存在两个致命弱点：一是缺乏稳定性，难以持久下去；二是容易沦为领导人打击报复、排除异己的工具。如果领导一旦对某一事件作出了行政问责的明确批示，那么，纪检监察部门或组织人事部门接下来所作出的问责调查以及问责建议已经没有太多的实质意义。所以，要在基本公共服务领域推行问责制度，最为关键的是要严格规范服务问责的启动程序，逐渐建立健全多样化的问责促发启动机制，逐步形成在没有上级或本级领导个人意志的驱动下也能自行运行的程序启动模式。借鉴国际经验，结合本国国情，以下两种问责启动形式有助于推动基本公共服务问责的启动程序朝着良性方向发展。一是合理设定基本公共服务问责的若干责任“高压线”。一旦服务部门及其服务人员触犯了这些“高压线”，相关问责机构就应该立即启动问责程序。二是通过服务对象的投诉、

申诉、举报等方式启动问责程序。要真正实现这种程序启动模式，相关问责主体首先应该建立健全信访、申诉、投诉、举报等各种民意信息反馈渠道，使公民有非常顺畅的渠道对政府部门及其服务人员提供的基本公共服务作出判断，并能够及时畅通地向问责主体表达和反馈各种意见。如果某地区存在一定数量的公民举报、投诉或控告同一服务部门或服务人员的话，问责主体就应该立即启动服务问责程序。

第二，坚持基本公共服务问责结果的程序公开。基本公共服务的问责结果是问责主体对服务问责的最终裁决，是直接影响问责主体、问责对象及服务对象的最具威慑力的决定。按照《政府信息公开条例》的有关规定以及国家相关法律赋予公民的知情权、表达权、参与权、监督权的精神，基本公共服务问责部门应该将问责结果及时向社会和公民公布，力争实现问责结果程序的公开透明。问责结果公开透明化可以起到以下两个方面的目的：一是可以促使社会与民众监督服务问责主体所作出的问责结果是否合理合法；二是可以成为社会和民众监督被问责官员复出的依据。如果对问责结果进行封锁的话，就很有可能导致广大民众丧失对问责结果的知情权，从而无法让民众在问责过程中行使其参与权、表达权与监督权。这种行为与民主法治国家的治国理念和行政理念显然背道而驰。世界著名经济学家斯蒂格利茨曾经指出：“信息保密培育了滋养特殊利益集团的肥沃土壤；增加了管理租金，加大了交易成本；使民主过程中的公众参与大打折扣；使得媒体舆论无法形成对政府滥用职权的监督制衡机制。政府官员怕承担责任，转而寻求自我保护，信息就更不敢公开。”总之，要使行政问责不流于形式，就应该建立问责结果的程序公开制度，及时、定期地将问责事件进行公开。公开的目的就是要让社会对问责内容的合理合法性进行广泛监督。除此之外，还可以对被问责官员未来政治复出的合理合法性实施监督。只有实施问责结果的程序公开，才能较好地发挥社会与民众的民主监督功能。

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

- 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
- 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