

“问责异化”的形成与矫正机制研究

蒋来用

(中国社会科学院 社会学所,北京 100732)

摘要:“问责异化”破坏了问责制度的声誉,产生的消极负面效应对党的建设和党的事业具有相当大的破坏性。其突出表现是:问责机械简单化,随意化,精准度差,使用不均衡,操作不规范、质量不高和问责乏力。“问责异化”的形成主要是因为压力传导脱离实际、问责制度体系不完善、国家监察体制改革不到位、职责体系不清晰并且容易变动、岗位人员依规独立履职较难、主体责任落实不到位。“问责异化”减损了问责的实际效果和作用,需要及时予以矫正。要完善岗位职责体系,提高问责质量效果,改进问责方法,健全问责制度体系,调整干部选用政策,强化主体责任落实,关心爱护被问责干部。

关键词:责任制;问责;异化;全面从严治党;主体责任;国家监察体制

问责是追究失职失责的组织及其领导人员责任的行为。权力与责任是相对应的,有权必有责,失责就要被问责。问责是权力正常运行不可缺少的重要环节,也是党风廉政建设和反腐败斗争深入有效推进的重要保障。中共中央、国务院一直很重视问责在管党治党中的运用,但问责走上制度化和法治化轨道并快速发展则是从20世纪末才开始的。1998年11月21日,中共中央、国务院颁布《关于实行党风廉政建设责任制的规定》。这是党风廉政建设和反腐败斗争领域中的第一部问责规定。2009年6月30日,中共中央、国务院印发《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。2010年11月10日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发修改后的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》。2016年7月8日,中共中央政治局审议通过的《中国共产党问责条例》(以下简称《问责条例》)颁布实施。这些法规制度构建了问责的基本制度体系,为党政问责提供了基本依据和遵循。笔者在调研中了解到,问责制度实施以来,尤其

是《问责条例》实施以来,问责力度明显加大,问责推动工作效果非常明显;但是,制度落实中却存在一些“问责异化”的现象,严重影响了问责制度的有效落实,背离了问责制度设计的初衷和目标,破坏了问责制度的声誉和形象,产生的消极负面效应对党的建设和党的事业具有相当大的破坏力,是当前全面从严治党不断深化进程中迫切需要解决的重大现实问题,应该予以高度重视并及时矫正。

一、“问责异化”的突出表现

异化是一个哲学概念,特指“主体在一定的发展阶段上,一定要产生出自己的对立面,变成与自己相对立的外在的异己力量”^①。问责的目的是为了督促拥有权力的组织及其领导人员规范并积极主动地履行职责,完成岗位目标任务和组织使命。但在实践中,问责却背离岗位权力设置的目标,甚至出现妨碍和影响岗位职责履行的状况,我们称之为“问责异化”。目前,问责异化的突出表现是问责机械化、简单化、随意化、精准度差、使用不均衡、操作不规范、

收稿日期:2019-04-02

基金项目:中国社会科学院登峰战略“特殊学科”廉政学项目阶段性成果

作者简介:蒋来用,男,中国社会科学院中国廉政研究中心秘书长、社会学所廉政研究室主任、中国社会科学院廉政学学科带头人。

质量不高和问责乏力。

(一) 问责机械化、简单化

问责是一项非常严肃的政治工作,影响到一个地方的发展和稳定,关系到个人的切身利益,因此要积极稳妥和十分慎重地操作。虽然目前大多数地方和部门贯彻落实“惩前毖后、治病救人”的方针,在问责中坚持实事求是的原则,除考虑事件或事故造成的损失之外,还综合考虑领导干部的认错态度、行为动机、责任性质等多个因素后再给予问责处理,但在实践中仍有不少问责绝对化、机械化、简单化的现象发生。如有的地方和部门问责求快求速,责任调查机关没有时间充分调查和审理就给予处分。有的为了问责而问责,并不是根据后果损失、认错态度、社会影响等给予适当处理,而是要求重问责、多问责来表明整改落实的态度和力度。有的根据不合理的量化指标问责,如有的地方根据大气污染排名、秸秆焚烧点火数量来问责干部,不考虑特殊天气、问题性质和大小等。有的地方和单位对干部处理只论过不讲功,之前干得再好、贡献再大,但只要出一点点事故,就要问责,前功尽弃,以前干得再好也白干。有的问题已经整改完成,没有造成损失和后果,但因为上级单位和领导批转的问责意见已经转给纪委监委,非要给干部一个处分。有的地方问责干部就是为了应付上级追责,硬要找人“背锅”;如果下面领导推责或不问责,没有人愿意承担责任,则要问责所有领导班子成员。机械化、简单化的问责挫伤了被问责干部的积极性,严重损害了问责制度的严肃性和威慑力。

(二) 问责运用随意化

问责情形、问责程序等有制度规定,但实践中一些地方和部门问责不严格按照规定操作,存在问责随意和泛滥的现象。首先,问责目标随意化。问责不是为了解决问题、推动工作,而是为了应对上级领导批示和上级单位的督办,因此问责具有“情绪性”。一些工作上面的领导不高兴,或者给了否定性批示,下面的干部就要挨问责的“板子”。有的领导干部违反程序对下级领导干部采取就地免职、责令辞职、停职等问责处理方式,“长官意志”比较突出。有的地方机械理解和运用“动员千遍,不如问责一次”,“问责”一词经常挂在领导嘴边,很多文件都在后面强调问责。工作部署开展时,如果不加上问责,好像工作开展力度不大,领导不重视,但提出的问责情形与党内法规和法律制度规定并不吻合。领导批示、舆论关注度等往往影响问责人数、处分轻重、处分快慢等。领导着急和重视,问责就多且重,一旦不

重视,问责就少而轻;舆论关注多压力大,问责就重,处理的人就多;舆论压力小,问责就轻。问责处理的标准和尺度不是依据法规制度,而是看领导态度、舆论“脸色”。其次,问责范围扩大化。有的地方为了确保工作开展,经常对工作不力的单位或干部进行问责。业务工作完不成、生态环境保护不力、信访维稳出问题、安全生产出事故、环境卫生整治不达标要问责,秸秆禁烧不力、植树造林任务完不成也要问责。问责运用的范围越来越广,涉及的具体工作越来越多,结果造成重复问责,一个事件多个部门问责,一件工作一人被多次问责。问责的随意性降低了问责工作的严肃性,对法律法规以及上级决策部署、方针政策的贯彻落实产生了阻碍。

(三) 问责精准度不够高

问责要达到理想效果,需要运用合适的措施对事件负有责任的领导干部进行处理,从而不仅对其本人而且对其他干部产生震慑和教育的效果。但在实践中,有的部门和地方问责不精准,造成问责处理不公,被问责干部心里不服。首先是问责对象找不准。问责本来是问领导干部的责,但有的地方和部门却只问“草帽”而不问“官帽”。不论是《问责条例》颁布之前还是之后,普通干部和农村干部始终占被问责人数的绝大多数(见表1)。实践中,人们经常会看到这种现象:问责一般干部多,但问责决策的领导干部少;追究直接责任的人多,但追究领导责任的人少;追究分管领导责任的多,但追究主要领导责任的少。2018年,吉林省共问责4个单位党组织、2112名党员干部,但问责的县处级以上领导干部只有159人次,厅局级干部36人次^②。领导干部被问责的相对非常少,普通干部却占了绝大多数。对于层级不同干部犯错造成的后果,当前政治文化的态度截然不同。对于领导干部错误决策造成的严重后果,往往以“交学费”一语带过,但执行的普通干部如因态度马虎等出了问题,往往会被严厉问责^③。其次是责任认定不精准,有的干部没有相应的职权,但却承担了不应有的责任。如乡镇没有交通、拆除违章建筑的执法权,但一旦出现事故或造成损失,按照属地原则,乡镇领导干部就被问责。有的对“自己做不了主的情况”担责,如PM2.5要控制在较低的标准,污染排放物必须逐年下降,但基层干部根本没有相应的技术和手段来达到这些要求,有的第一年努力工作,但到第二年遇到技术上的瓶颈则很难再上一个台阶而被问责。有的是由于以前的违法或违规决策造成的责任,但由现在的领导干部担责。如多年前违规审批土地盖房,一些地方只对现在拆除违规

建筑不力的基层领导干部问责,却很少问以前作出违法违规决策领导干部的责任。

表1 《问责条例》实施前后A市问责人数及其比例对比表

	2014年1月—2016年7月		2016年7月—2018年12月	
	人数(人)	占比(%)	人数(人)	占比(%)
县处级干部	38	6.21	54	2.78
乡科级及以下干部	499	81.54	1783	91.91
农村干部	75	12.25	103	5.31
总数	612	100	1940	100

资料来源:根据调研资料整理

(四)问责使用不均衡

严格依据法律和纪律规定,问责的适用标准应该是一样的。但在实践中常常出现同样的事件,不同的地方、不同的人来处理,问责结果差异非常大。第一,不同的地方和部门在实践中运用问责的标准和掌握的尺度并不相同。有的地方问责干部多,有的地方问责干部少;有的地方问责处分干部重,有的地方则处分干部轻。第二,多干事少干事结果各不同。实践中出现了问责“干事人”的“逆淘汰”现象,“大干大问责,小干小问责,不干不问责”。干部能力强,负责工作多,出现纰漏的可能性大,“洗碗越多摔碗越多”,被问责的可能性则相应多。因此,一些地方的干部不敢干事、不愿干事,“不干事不负责,谁干事谁负责;不作为不负责,谁作为谁负责”的消极负面情绪蔓延。第三,问责主体严重失衡。目前党政机关干部对问责主体理解过窄,很多干部习惯性认为问责都是纪委的事,因而问责基本由纪检监察机关实施,组织、党委、宣传、统战、政法等党的工作部门很少运用问责,《问责条例》中的相关规定被闲置。此外,从问责程序的启动来看,目前问责模式以自上而下的垂直问责为主^④,大部分问责都是上级党委政府及其工作部门,基层主动问责的相对较少。有学者曾经对73件官员案件进行分析,发现81%的发起者和99%的启动者是上级党政部门,只有1件为同级党委部门主动启动的问责^⑤。第四,问责领域“两极分化”严重。问责范围并没有实现全覆盖,而是集中在扶贫、环保、信访维稳、征地拆迁等所谓重要工作领域,近年分管和从事这些工作的干部被问责的越来越多,但从事财政发改、教育卫生、档案管理、工青妇残、人民团体等工作的干部很少被问责。例如,A市2014年1月—2016年7月,扶贫问责18人,占问责人数的2.94%;环保问责52人,占问责人数的8.50%。但2016年7月—2018年12月,扶贫问

责241人,占12.42%比《问责条例》实施前提升了9.48个百分点;环保问责724人,占37.3%,比《问责条例》实施前提升了28.8个百分点(见表2)。

表2 《问责条例》实施前后A市主要问责领域人数对比表

	2014年1月—2016年7月		2016年7月—2018年12月	
	人数(人)	占比(%)	人数(人)	占比(%)
问责总数	612		1940	
党内问责	144	23.53	253	13.04
扶贫问责	18	2.94	241	12.42
环保问责	52	8.50	724	37.3
生产安全事故问责	6	0.98	18	0.93
食品药品安全问责	1	0.16	8	0.41
其他问责	391	63.89	696	35.88

资料来源:根据调研资料整理

(五)问责乏力疲软

问责一方面存在过多过滥、处分过重的问题,但同时存在问责乏力疲软的问题。有的地方和部门开展问责的主动性和积极性不够,存在“老好人思想”,不愿得罪人,不敢较真碰硬。相较于对违犯“中央八项规定”精神问题、扶贫领域问题的通报而言,有的地方对党内问责通报曝光力度较弱,有的通报只是在小范围传达,生怕知晓范围过大;有的不点单位名称和个人姓名,生怕影响被问责单位或干部的声誉和面子;有的通报内容谈问题蜻蜓点水,对典型问题藏着掖着,不愿上报和曝光,怕丢地方的脸面、影响单位的形象;有的对问责对象批评处理不严肃、不认真,喜欢强调问责是“上面的要求”“我们也没有办法”,把自己扮演成“好人”,没有帮助被问责对象认真剖析、认清和承认自己的错误,更没有让其“红脸出汗”,使干部从问责中吸取教训。地方问责较多选择批评教育、诫勉谈话等第一种形态措施,其他形态的处分措施则很少使用。《问责条例》实施之后,第一种形态运用比例明显上升(见表3),表明问责处理有轻处理化的倾向,震慑力在减弱。

表3 A市问责条例实施前后“四种形态”运用状况

	《问责条例》施行前		《问责条例》施行后	
	人数(人)	占比(%)	人数(人)	占比(%)
第一种形态	104	16.99	824	42.47
第二种形态	465	75.98	1086	55.98
第三种形态	15	2.45	2	0.1
第四种形态	2	0.3	0	0
总数	586		1912	

资料来源:根据调研资料整理

(六) 问责操作不规范

可以提出问责的主体很多,但很多问责是由上级部门和单位提出,有的直接明确要求下级纪检监察机关对特定组织和干部给予明确的问责处理,此类问责基层干部称之为“戴帽问责”。一些“戴帽问责”不规范,上级部门制定了具体详细、非常严格但却脱离实际的问责规定和文件;有的在量化考核中越权规定问责情形,对下级单位主要领导作出诫勉谈话、党政纪处分等惩罚性规定;有些上级部门预设问责指标,发生什么程度的问题就要问责什么级别的干部,以加重问责代替问题整改。当重点工作推进遇到阻力或出现问题时,相关上级部门就要求问责下级领导班子成员,交办问责任务时附带了明确的问责意见。按照党章和相关规定,问责处分干部的权限在基层党组织。但基层党组织却决定不了干部的处分。在“戴帽问责”中,基层党组织拿出来的处理意见,上级部门不满意,基层党组织必须根据上级部门的意见重新拿出意见。有的基层纪检监察机关担心上级部门和领导对问责力度不满意,对上级交办的问责往往处理干部较多并且处分得较重。纪检监察机关收到交办的问题线索,应当按照法律和党内法规经过初步核实、立案审查、审理等程序才能作出处分决定。但有的上级部门问责处理干部给很短的时限,并且催得非常紧。“今天给问责单子,明天就要给整改结果和处分意见”,纪检监察机关没有给充足的时间进行调查和审理。有的地方和部门将纪检监察机关变成了走程序的机构,有的地方党委政府和部门领导对于不听话的单位和干部,威胁说让纪委查他,将纪检监察机关当作耍蛮使狠的工具。有的纪检监察机关被“绑架”或“挟持”问责,严重影响基层纪检监察机关审查调查和审理违纪违法行为的质量,从而严重损害其权威和公信力。

(七) 问责质量受忽视

问责的目的是为了更好地推动工作,促进公共服务改善,提升人民群众的满意度、幸福感和获得感。但有的地方用问责人数多少来衡量问责力度,往往不看问责的质量和效果。有的地方问责过于频繁使用,有的基层单位领导班子被问责干部占了多数,不被问责干部变成了少数。有的认为问责成为常态,不被问责倒成了不正常,问责产生了不好的政治和社会影响。有的单位权力分工不科学、不合理,很多问责集中到一个人,有的领导干部一年多次被问责,最后对问责产生“无所谓”的心态,问责失去了震慑力。有的问责只是处分干部,但暴露出来的问

题并不解决,而且还制造了新问题和麻烦。如某县基层干部殴打记者,县乡多名领导干部受到处分,2名被“双开”的乡镇干部不断上访,制造出了新的问题。有的用问责代替监管,工作推不动,就用问责手段,但问责之后就了事,后续监管并没有跟进,隐患并没有消除,于是出现再次问责。一些地方问责有力度但缺少“温度”,问责之后,对干部关心爱护不够,心理疏导“后半篇文章”没有做,被问责干部有冤屈却无处倾诉,心里有不满和牢骚,负面情绪影响了工作和进步。

二、“问责异化”形成的原因

党的十八大之前,问责在实践中运用相对较少,问责法治化探索经验不足。十八大以来,根据管党治党的新要求,问责在实践中大量使用,问责法治化进程加快,问责取得了显著成效,但在问责力度加大的同时出现了异化的现象。“问责异化”是特定时空条件下多种因素共同作用的产物,既有以往“宽松软”等思维和行为的惯性作用,也有职责体系不明确、压力传导不顺畅等长期性问题的影响,还有改革发展不平衡、制度不能及时跟进、主体责任落实不力等方面的原因。

(一) 压力传导脱离实际

问责是上级党委政府及其部门对下级单位及其领导的单向施压行为。中国实行中央、省(区、市)、地级市(州、盟)、县(区、旗)、乡镇、村(社区)等多级管理体制,政策落实传导的路径比较长。县以上党委政府都有工作部门,越往上走,工作部门人员越多,分工越细化。上级工作部门对下级党委政府及其工作部门都有业务指导甚至领导关系,同时县以上的各级党委和政府还设立不少临时性的“小组”“办公室”等机构,由此构成了比较复杂的条块结合的网络结构。但在这个结构中,上面的政策方针和决策部署等都得靠乡镇和村社这些基层去落实,因此有“上面千条线,下面一根针”的形象说法,乡镇和村社这些基层事实上承担并完成了上面各级党委政府及其工作部门布置和交办的大量任务。党委政府及其工作部门为了强力推进某项重点工作,都高度强调属地管理,将责任层层下压到地方基层,这样便于落实。信访、国土、环保、交通等工作领域,乡镇、村社并不具有相应的权限和工作手段,履职条件不具备。但是问责制度主要按属地管辖进行设计,基层领导干部只能“躺着中枪”。例如,有的信访人员早已离开老家多年,信访事项也与老家无关,但是其每一次上访,老家干部都要被问责,原因是其身份证是在老家办的,其信访问题归老家管理。一些问题

由于技术等条件不具备,基层没有办法解决,如环境保护配套政策不够,对居民补贴不够,乡镇基层没有条件强制要求群众煤改气、煤改电,只能被问责。上面来的很多任务是临时性的,有的是突击性、运动式的。为了完成这些任务,上级党委政府及其工作部门不考虑实际情况而常常动用问责手段。有的地方和部门分寸尺度把握不准,出现了问责措施运用过多过重、过于机械、过于随意的问题,有的地方则出现了问责不力的问题。

(二)问责制度体系不完善

1998年以来,问责制度陆续颁布实施,问责制度体系不断健全完善。2016年《中国共产党问责条例》实施之后,问责手段运用明显增多,问责力度明显加大。但问责制度体系仍然存在一些缺陷和问题,影响了问责实施效果。首先,问责应该适用于哪些情形,问责制度规定比较模糊,导致行政问责、党内问责、审计问责、司法问责等界限模糊,大量行政工作问责代替了党内问责。以《中国共产党问责条例》为例,该条例第六条明确规定了党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力、维护党的纪律不力、推进党风廉政建设和反腐败工作不坚决、不扎实等六种情形,实践中前面五种往往很少使用,往往都是用第六种情形,即“其他应当问责的失职失责情形”,禁烧、信访、环保、交通事故、安全生产等具体工作问责用的都是第六种情形,第六种情形因而成了无所不包的“兜底条款”,结果导致严肃的党内问责被降格为针对普通干部和具体事项的工作问责。最新修订的党章规定,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等规定仍然有效力,因为对问责的立规权限没有进行限制,各部门以及地方党委政府及其工作部门都制定了具体的问责制度和办法,将其想要问责的事项与党章和《问责条例》嵌套,导致《问责条例》规定的党内问责被泛化运用有了看似十分充足的理由和依据。因此,《问责条例》实施之后,各部门和地方都将问责作为推动工作的重要手段,各项工作贯彻落实都强调问责,党内问责不仅仅得到强化,行政问责、审计问责、司法问责等也同样被强调和重视,这是积极的一面;但同时我们也看到,随着各个部门、系统、地方都强调问责,问责数量大幅增多,问责泛滥和随意化现象也不断凸显,问责不规范现象也开始出现,问责质量不高,甚至产生极端负面效应的问责个案也时有发生。问责出现滥用,目前的制度规定又缺乏充分的救济程序来弥补制度漏洞,因为问责重视

“惩罚”这个归责的结果,而忽略解释、辩护等这些更为有助于问题标本兼治的程序,没有让“说明”机制和信息披露机制在问责过程中运转起来^⑥。另外,比较混乱的就是问责对象。《中国共产党问责条例》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》都明确了问责对象是领导干部,尤其是主要负责人。但因为各部门和系统都根据这些党内法规制定了具体的问责制度和考核办法,其制度规定和办法与上位法规对领导干部问责的规定并不一致,问责对象被扩大至一般干部,甚至农村“两委”干部。这样我们就不难理解,在问责对象中,为何基层普通干部和村社干部占绝大多数。问责大量运用之后,出现多干事多问责、不干事不问责的“逆淘汰”现象,这与《问责条例》的制度设计和实践中制度执行操作有关。《问责条例》中的六种情形主要是惩治乱作为,执纪执法实践中很少对不作为、慢作为等不履职尽责的行为进行处分和问责,因此给偷懒耍滑者提供了机会。

(三)国家监察体制改革不到位

国家监察体制改革集中了反腐败力量,监察机关职能更加聚焦,有利于提高监察机关的专业性和权威性。但此项改革是国家权力结构的巨大调整,对整个国家的党政机关职能履行具有重大影响,不可能在短时间内顺利完成。目前改革虽然取得重大进展和成效,但因为涉及的面广,权力协调方面带来了新的问题。国家监察体制改革之前,根据《行政监察条例》,县级以上各级政府都设有专门的监察机构行使行政监察权,督促检查行政机关履职尽责状况。2018年《监察法》颁布实施之后,政府中的监察机关被撤销,行政部门问责处分依据、处分机构等发生了重要变化。问责如果需要给予党纪处分或者政务处分,必须得依靠纪委和新设立的国家监察机关。十八大以来,纪检监察机关权威性和信任度大幅提升,《监察法》赋予其较多的监督权限和手段措施。党章和《监察法》等也要求各级纪检监察机关督促检查各级党委政府及其工作部门认真贯彻落实中央的路线方针政策和决策部署,因此各级党委政府将纪检监察机关作为推进改革和抓任务落实的重要部门,向纪检监察机关提出了对扶贫、信访、环保部门等重点工作问责的要求。虽然现在监察委员会不再隶属于行政部门,监委与政府及其部门之间是监督和被监督的关系,但纪委仍然实行“双重领导”体制,接受上级纪委领导的同时,也必须接受同级党委的领导。各级监委与纪委合署办公,事实上是两块牌子但是同一套人马,因此监委也都得接受同

级党委的领导。纪检监察机关虽然在问题线索处置、办案、人事任免等方面的自主权更大,但仍然接受地方党委的领导,对同级党委以及上级部门提出的问责要求要充分尊重和配合。环保、扶贫攻坚、信访等对基层“一票否决”的重点工作,“戴帽问责”往往用得较多。要求的问责如果不按要求做,会给同级基层党委政府带来麻烦和问题。基层纪检监察机关必须讲政治、顾大局,配合有关部门和地方党委政府问责,实践操作中存在严格执行党规法律与配合地方和部门一些不合理问责要求的“两难”问题,只要稍微把握不准,就会出现问责不规范的问题。

(四) 问责体系不清晰并且容易变动

问责异化的出现,一个重要的原因是上下问责体系不明确,造成权责不对等。问责体系不明确与中国特殊的治理体制有关。我国是大一统的自上而下的统一管理体制,上下之间的事权长期以来就比较模糊,并且是不断变化的。这种变化不是上下之间谈判达成的,主要是上级说了算的。这种“家长制”式的管理,具有高效的特点,但一旦上级管得过细,下级就容易出现积极性、自主性、创造性不足的问题。这是国家治理过程中长期存在并未得到有效解决的一道难题。只要问责体系不明确这个问题不解决,问责一旦严格推行,就难免存在简单化、随意化、泛化与问责不力并存的问题。由于地方缺乏自主性和稳定性,被动性接受上级指派的任务,并且机械按照上级规定的详细标准执行,在实施过程中,因为政策不符合实际、执行主观与客观脱节,就难免出现错误或者执行力不够的情况。一旦问题越多,执行力不够越突出,上级的管理要求就会提高,标准会更加细化,问责不断增多,因此问责机械化、泛化、简单化的问题就会越突出。但是越到基层,因为责任无法再往下传递或转移,直接面对的都是要问责处理的具体的个人。问责对干部的影响太大,有时候会毁掉一个干部。问责会造成人际关系紧张,矛盾尖锐而直接。基层社会是熟人社会,低头不见抬头见,推动和完成工作任务,基层党委政府必须依靠现有的干部。县乡基层可以利用的行政资源减少,基层干部往往很快到了职业“天花板”,进步的空间很狭窄。要调动基层干部积极性,手段措施很有限。问责用得太多、太频、太重,会严重挫伤干部的积极性,将不利于基层工作的开展,会导致更多干部因任务无法完成而受到问责。另外,问责运用太多,“对立面”也就越多。干部之间都有紧密利益联系,因为血缘、亲缘等形成的圈子关系错综复杂,得罪一人,

就会得罪一批,问责将会受到干部群体集体“投票抵制”,领导干部将会在群众评议、评优评先、提拔任用等方面丢选票或者被差评。因此,基层领导往往会设法尽量减少问责,少处理人,或者用批评教育、诫勉谈话、电视曝光、评后进和先进等“柔性”方式替代纪律处分和法律惩处手段。也正是因为这个原因,目前问责的基本态势是“上热下冷”,上级督办问责多,但下级主动问责少,问责过软、不力。

(五) 岗位人员依规独立履职较难

目前党政机关每个岗位都具有岗位职责,但因为中国的公共行政管理精细化和标准化程度不高,岗位职责的设定比较粗糙,与实际工作并不完全对应。人员并不完全按照岗位职责的现实需求而调整变化。有的岗位权责设计严重不对等,尤其在基层单位,有的一人多岗、身兼多职,并且承担容易被较多问责的岗位风险,但有的岗位则职权和责任较少,有的则只有责任但没有独立履行岗位职责的权力。岗位职责规定中最后一条往往是“领导交办的其他工作”。该项规定或者约定使得岗位职责经常发生变化,缺乏稳定性。有的地方领导经常过度干预岗位人员的工作,甚至让岗位人员违反法律和纪律规定、岗位职责和职业伦理规定实现其想法,干违纪违法的事情,如违反土地法律规定改变土地用途、违反规划法规批准违规建设、违反环保规定招商引资等。有的地方政府的决策就与上位法存在冲突和矛盾,但为了政绩或者完成任务,一些领导要求岗位人员想办法钻政策漏洞、打“擦边球”,甚至直接冒险违法行事。一旦违法决策或不合理决策造成严重后果,领导就甩包袱,让下级承担责任。岗位工作人员的独立性经常被干扰,按照法律法规办事轻则被戴上过于讲原则缺少灵活性的“帽子”,重则被扣上不忠诚、不讲政治、不敢担当的“帽子”,挨批评、穿小鞋、受处分,个人前途和利益直接受到影响,有的被调离岗位,有的则受到组织调整、组织处理和纪律处分。岗位人员的工作职责独立性一旦丧失,领导就可以为所欲为,用自己的独断专行代替合规合法履职尽责,结果导致法律法规和中央的决策部署得不到有效落实,因而被问责的事项就较多。

(六) 主体责任落实不到位

全面从严治政党必须全党行动并负起责任。党的十八大以来在党风廉政建设责任上的一个重要突破就是提出并推动实施了“两个责任”,但在实践中,主体责任落实并不充分,问责不均衡就是主体责任落实不充分的一个重要表现。《问责条例》第八条明确规定:“问责决定应当由党中央或者有管理权限的党组织

作出。”对党的领导干部的党内问责,有的地方的问责主体全部是纪委。党的组织、宣传、统战、政法等工作部门也是问责主体。但在工作实践中,党的工作部门运用问责较少,未承担起相关问责工作的主体责任。问责过于依赖纪委,因此不少党组织和党员干部习惯性认为,问责是纪委的事情。党的工作部门将问责的工作和责任推给纪委,被问责对象也将怨气和不满推给了纪委。这种现象越往基层越普遍,如信访维稳、安全生产、大气污染治理、扶贫领域等工作中出现履责不力等问题,都会要求纪检监察机关实施问责,而不是相应的工作部门来实施。有的地方党委政府领导认为纪委好用,直接将处理结果签批给纪委,让纪委走问责处分的程序,最后造成问责不规范现象发生。

三、完善“问责异化”矫正机制的对策

问责作为推进上级决策部署贯彻落实的重要手段和措施,具有客观存在的意义和价值。但是,问责从制度设计到实施运用过程中存在异化的现象,减损了问责的实际效果和作用,因此问责机制必须及时予以矫正和完善。“问责异化”现象的形成是多种原因综合作用的结果,需要运用系统性的方法从多个角度考虑矫正机制的建构和完善。

(一)完善岗位职责体系

权责清晰明确并且相对稳定的岗位职责体系是履职的根本,也是问责的基本前提和条件。但岗位职责体系是建立在各级政权事权合理划分基础之上的,因此首先得明确各级政权之间的事权,处理好各级党委政府之间的关系。党的十七大报告明确提出要“形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”^⑦。但权责一致的目标至今并没有根本实现,各级政府和政府部门之间职责不够明晰、权限不够清楚,存在权责不清或有其责无其权、权力上收、责任下放、权力与责任不对称的现象^⑧,其中一个重要原因就是各级政府的事权并没有用法律的方式明确和稳定下来。因此,有必要通过立法方式合理划分各级党委政府的事权并保持相对稳定性,用列举法细化各级党委政府的专属事权和各级党委政府之间的共享事权范围及其责任,避免事权交叉和相互推诿扯皮,同时避免上级对下级管得过多、过细、过于具体,给予下级党委和政府一定的自主性和裁量权。将地方各级党委政府的事权基本分为强制性和选择性两大类,明确地方各级党委政府必须完成的职责和可以鼓励创新完成的职责。地方各级党委政府及其工作部门根据法律法规确定各个单位的岗位职责体系,在实际工作中不断完善

岗位职责体系,要求每个岗位人员严格按照岗位职责开展工作并进行考核问责。因为问责对象是领导干部,必须合理安排班子成员的任务分工,明确规定领导班子及其成员的岗位职责和权限,分管领导的权责配置要尽量均衡,既要分管问责风险大的业务,也要分管问责风险小的领域。各级党委政府要对岗位权责状况经常性开展调查评估,及时解决有权但无责、无权但担责的极端情况,使岗位权力与责任匹配,每个岗位有履行职责的权限和手段保障。严格按照岗位职责体系进行问责,确定责任轻重和大小,明确规定岗位人员只对权力范围之内的事情承担责任。

(二)健全问责制度体系

当前很多问责异化现象与一些部门和地方擅自出台与上位法规相冲突的制度有关。规范惩处性党内法规的立规权,党政纪处分只能由中央和中央纪委规定,地方党政机关不得拥有党纪和政务处分的制定权。清理扶贫、环保、安全生产等问责较多领域的问责文件,由相关立法和党内法规部门进行审核。严禁地方自行作出“只要纪委给了党纪处分,当年考核就不能称职”等违反上位法规的侵犯党员干部合法权益的自我加码的“内部规定”。提高问责精准度,修改《中国共产党问责条例》,细化应当问责的情形,将扶贫、环保、土地监督、信访、安全生产等需要问责的重点工作纳入其中。考虑不同时期党和国家的重点工作发生变化,可以每年用清单的模式,将问责情形具体化和标准化。没有纳入清单的情形,不得问责。同时增加不问责的情形,避免问责泛化和滥用。明确问责决定主体,细化《问责条例》中的“有管理权限的党组织”的范围。完善问责程序,凡是要给予党纪和政务处分的,必须按照规定履行立案、调查、审理等程序。处理好问责提议或提出部门与问责调查和决定作出机关之间的关系,问责调查机关不得因为上级部门交办的问责清单而违反规定程序,要严格按照法律和党规履职尽责。建立问责辩护和申诉程序,允许被问责人在问责调查期间进行辩护和说明,提供充足证据可以免责或减责,问责决定作出后有权利向作出决定的党组织申诉,让干部的合法权益得到充分的保护和尊重。

(三)改进问责方法

找准问责对象,区分违纪违法和问责,聚焦关键少数,紧盯各级党委(党组)、党的工作部门及其领导成员,各级纪委(纪检组)及其领导成员,特别是主要负责人;防止将问责对象随意扩大化,对普通党员履职不力、工作失职造成后果的,交由纪检监察

察机关以《中国共产党纪律处分条例》立案审查,给予纪律处分。问责的随意性产生的一个重要原因就是问责缺乏利益平衡和协调机制,问责程序透明度不高。可以考虑在问责事件发生时,人大、党委设立临时性多方参与的问责委员会,邀请律师、专业人员等多方面的人员组成,组织听证会,对事件经过、责任、原因等进行全方位调查,既要调查当事人、党员群众、普通干部,同时也要要求上级机关代表、地方主要领导、分管领导、相关工作部门领导等发表意见。听取多方意见之后,提出问责处理建议意见、问题整改意见和改革建议。听证会调查的过程,也是寻求多方利益平衡、达成多方共识的过程,同时也是对广大党员干部进行教育的过程。这种公开的程序有利于政策的宣传解释和贯彻落实到位,让被问责受处分的干部心服,同时让群众信服。上级对下级考核要注重绩效考核,调整和完善考核方法,多采用不定期随机性抽查方式,利用大数据和互联网技术,组织第三方评估调查等,对下级履职尽责效果进行考核并问责。为了保证全国问责标准运用的统一性,防止出现问责不平衡,可建立并公开问责案例库,用具体直接的案例来指导全国问责,规范问责实践中的运用标准,同时接受群众对问责工作的监督。

(四)调整干部选用政策

按照纪律处分条例的规定,受到党纪处分的领导干部要获得提拔都有一定期限的影响期。中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部、人事部1998年4月8日联合发布的《关于受党纪处分的党政机关工作人员年度考核有关问题的意见》(组通字[1998]19号)规定了不同的党纪处分的年度考核处理规定^⑨。根据中共中央最近印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》,“上一年年度考核结果为基本称职以下等次的”不得列为考察对象;“党政领导干部在年度考核中被确定为不称职的,因工作能力较弱、受到组织处理或者其他原因不适宜担任现职务层次的,应当降职使用”。从这些党纪规范我们看到,如果问责受到党内严重警告以上处分,对干部提拔的影响期比较长。因此,问责对干部的政治前途影响非常大,这也是一些地方问责用轻处分不愿用重处分的一个原因。对于问责要认真分析,对于敢于担当、为公不为私、一贯表现优秀而受到问责的领导干部,要根据其工作成绩、认错态度设置容错机制,缩短其因为被问责受处分的影响期。问责部门和单位较多的干部往往是承担重要的、风险大的工作,要认真落实“三个区分开来”,严格落实容错纠错等相关制度规定,

对从事环保、扶贫、信访等重点工作,影响期满、表现好的被问责干部,符合有关条件的,该使用的要使用。选拔任用干部要向问责比例较高的扶贫、信访、征地拆迁、环保等领域倾斜,让敢担当、会干事的干部有更多发展机会。对影响期满的干部,作出问责决定单位要向问责对象所在单位正式宣布影响期满,可以按照规定考察使用,让问责对象感受到组织的关心。

(五)强化主体责任落实

落实主体责任的动力和压力主要来自三个方面:一是责任主体自身有较高的觉悟,对党的事业负责;二是来自基层,群众积极参与,社会舆论形成的强大压力;三是来自上级领导机关。在落实主体责任的三大动力系统中,目前动力主要来自上级领导机关^⑩。落实好主体责任,需要及时补充新的动力或压力,要充分调动和发挥广大人民群众的作用,进一步推进问责的公开透明度,向社会全部公开不受保密限制的问责决定书,接受群众的监督。组织、政法、统战、宣传等党的工作部门问责运用较少,要适当增加并进一步细化各级党委及其政法、统战、宣传、组织等工作部门问责权限和手段,建立纪委与党的工作部门问责之间的制度和工作衔接机制。要调整党内考核体系,将全面从严治党问责作为重要内容,提高党员群众评议在考核中的权重。要加大对主体责任、监督责任落实不到位和干部不作为的问责力度,倒逼领导班子及其成员恪尽职守、积极有为。明确党组织领导班子职责范围内的全面领导责任具体内容,将领导班子问责后其成员晋升、评优评先、年终考核等受限条件进一步明细化,强化对领导集体的问责处理。

(六)提高问责质量效果

问责的目的是促使广大干部履职尽责,心怀敬畏,恪尽职守,兢兢业业干好工作。要在重视结果问责的同时注重过程问责,强化过程控制中的责任落实,严格管理监督,采用约谈、说明、检讨、检查、大会批评、电视通报曝光等多种措施,让人感到压力逐步提升,越到后面压力越大,既丢面子又丢“里子”,防患于未然,别等到干部犯严重的违纪违法错误、造成重大损失之后才问责追责。要根据责任人的主观过错、平时表现、认错态度、职责权限,以及损失大小、社会影响等主客观因素确定责任,选择问责措施,作出问责决定。问责制具有激发干部防范过失而非激励创新倾向的风险^⑪,要避免“无过即是功”的处世哲学有生存繁衍的条件,建立正面清单、负面清单制度,工作成绩突出、受到表彰和奖励的要加分,未履

职尽责或不合理履职造成损失被问责的要扣分,鼓励支持干部干事创业,同时要减少和“规避犯错”,调动干部积极性、主动性和创造性。问责更要突出问效,不断提升问责质量。问责实施一段时间之后,问责主体要组织对问责实施情况进行评估,分析总结问责的经验和效果,同时发现问责带来的问题,提出补救和完善的处理建议,防止一问了之。要注重问责结果的运用,建立健全党内问责定期通报曝光制度,对典型问题一律指名道姓通报曝光,做到应通报的尽通报,用身边事警醒身边人,确保查处一个、警醒一片、教育一方的效果。将党内问责和整改情况纳入“党员领导干部廉政档案系统”,作为干部绩效考核、评先评优、提拔任用的参考依据。

(七)关爱干部让问责有“温度”

不干事不问责,多干事多问责,被问责者往往都是干事冲在一线的干部。加大问责力度的同时,要注意保护干部的积极性,坚持贯彻落实“惩前毖后、治病救人”的方针,做好问责处理的“后半篇文章”,对问责中受到党纪政务处分的人员要进行谈心谈话,了解其思想动态,打消其思想顾虑,让其感受到组织的厚爱和关怀,放下思想包袱。建立上级领导干部与问责干部谈心谈话和“结对子”帮扶制度。完善《问责条例》第九条的规定,在“问责决定作出后,应当及时向被问责党组织或者党的领导干部及其所在党组织宣布并督促执行”后增加“进行谈心谈话”,让关爱干部制度化和程序化。

注释:

- ①彭克宏:《社会科学大词典》,中国国际广播出版社1989年版,第50页。
- ②吉林省纪委监委研究室:《以精准问责砥砺政治担当——吉林省开展党内问责工作情况调查分析》,《中国纪检监察报》2019年3月28日,第8版。
- ③吴春华等:《行政问责制异化的表现、成因及其预防》,《广州大学学报(社会科学版)》2010年第10期,第5—12页。
- ④吕永祥、王立峰:《当前党内问责制存在的突出问题及其解决路径——基于问责要素的系统分析》,《社会主义研究》2017年第5期,第105—111页。
- ⑤宋涛:《中国官员问责发展实证研究》,《中国行政管理》2008年第1期,第14—18页。
- ⑥⑪孙志建:《行政问责制的本质、内嵌关系及其异化风险》,《山西高等学校社会科学学报》2009年第8期,第39—42页。
- ⑦胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《求是》2007年第21期,第5—24页。
- ⑧肖光荣:《行政问责制:制度困境及其对策》,《湖湘论坛》2010年第5期,第10—15页。
- ⑨《关于受党纪处分的党政机关工作人员年度考核有关问题的意见》规定:受党内严重警告处分的当年,因与职务行为有关的错误而受严重警告处分的,确定为不称职;受撤销党内职务处分的当年,参加年度考核,确定为不称职;受留党察看处分的当年,参加年度考核,确定为不称职;受留党察看一年处分的第二年,参加年度考核,只写评语不确定等次;受留党察看二年处分的,第二年和第三年参加年度考核,只写评语不确定等次。受开除党籍处分的当年,参加年度考核,确定为不称职;第二年和第三年参加年度考核,只写评语不确定等次。
- ⑩蒋来用:《积极营造有利于主体责任落实的良好环境》,《人民论坛》2015年第11期,第20—22页+第30页。