

破解重大决策 终身责任追究的三大难题

杨建国

伴随着我国社会主要矛盾的转化，社会复杂性、不确定性不断增强，这对党领导经济社会发展的能力提出了更高要求。决策是破解政治、经济、社会等问题的关键环节，也容易出现失误且难以追究责任的情况。因此，如何开展决策问责和纠错，已成为当前中国改革的核心议题之一，也是推进全面依法治国的题中应有之义。

党的十八大以来，党中央高度重视决策责任追究制度建设。十八届四中全会提出“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”，十九大强调要“强化监督执纪问责”。2016—2018年，国务院连续三年把“重大行政决策程序条例”列入立法规划，并于2019年4月公布《重大行政决策程序暂行条例》，标志着我国重大行政决策法治化迈上新的台阶。《条例》统一了重大行政决策事项范围、完善了重大行政决策具体程序、规定了重大行政决策的调整程序、规范了重大行政决策责任追究制度等。推动重大决策终身责任追究制度真正落地生根，当前仍然面临三重难题亟待破解，即长期以来重大决策责任追究存在着的启动追责难、认定责任难、确定责任对象难等现实问题。

难题之一：追责启动难

曾经有段时间，“三拍”决策（即“拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人”）的恶劣后果严重影响了政府形象与地方发展。作为一种有效的治理方式，通过强有力的重大决策责任追究，加强对权力的规范、制约与监督，可以倒逼政府减少、甚至避免重大决策失误。然而，必须正视的事实是，当前追责启动难，根源在于重大决策程序的不规范与相关监督体制机制的缺失。

一方面，国家层面缺少关于重大决策责任追究方面的立法规范。《宪法》《国务院组织法》《地方人大和政府组织法》等相关条款，原则性规定了政府机关的行政职权。《公务员法》规定，公务员不得玩忽职守、贻误工作；不得弄虚作假、误导、欺骗领导和公众；不得违反财经纪律、浪费国家资财；不得滥用职权，侵害公民、法人或其他组织的合法权益。并且明确规定领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的，或者对重大事故负有领导责任的，应当引咎辞去领导职务。法律解释可以作为行政决策问责机制的法律规范之一，但它对于重大决策责任追究来说，显得缺少相关追责主体、追责程序等方面的规定。

另一方面，有关重大决策责任追究的规定，更多地体现在党和政府的政策文件中。按照“谁决策、谁负责”的原则，建立健全决策责任追究制度，实现决策权和决策责任相统一；建立决策失误责任追究制度，健全纠错改正机制；建立决策问责和纠错制度等。一些地方政府规章对重大决策责任追究进行规范，对决策问责目的、归责原则、责任主体、责任类型等进行了初步规定。但领导干部并非都是党员，还应将相关规定有效扩展到所有国家机关公职人员，并增强执行的具体操作性。

难题之二：认定责任难

责任认定涉及重大决策责任追究的事项范围，即解决“追究什么”的问题。有些政策性文件规定用语比较模糊，使行政决策责任追究的认定标准不明确。

2016年6月28日，中共中央政治局召开会议审议通过的《中国共产党问责条例》第五条规定：决策问责事由是“在推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中，或者在处置本地区本部门本单位发生的重大问题中领导不力，出现重大失误，给党的事业和人民利益造成严重损失，产生恶劣影响的”。可见，决策问责的归责原则是“过错归责+结果归责”。然而，考察一些地方政府出台的有关问责的相应规章文本，关于问责事由的规定非常复杂，大大突破了“过错归责+结果归责”的归责原则，地方实践中存在违法归责、过错归责、过错或违法归责、结果归责等若干标准。另外，由于许多地方有关问责的规定采取“失误”“失职”“不力”“违法”“失当”“违反……规定”等词语来表述追责事由，导致这些归责原则一直难以形成比较客观化的判断标准。

政策评估是“依据一定的标准和程序，对政策的效益、效率及价值进行判断的一种政治行为，目的在于取得有关这些方面的信息，作为决定政策变化、政策改进和制定新政策的依据”。一般来说，政策评估信息是对重大决策主体开展责任追究的主要依据，也是决策失误责任追究制有效实施的重要条件。然而，目前政策评估还不够规范、不够完善。如评估主体的单一化、片面追求经济增长的评估标准、评估方法的不科学，以及被评估者的主观抵制等，这些因素使政策评估本身面临困难与不足，进而制约了重大决策责任追究制的有效实施。

难题之三：确定责任对象难

责任对象，即重大决策责任承担所指向的对象。对于任何人来说，“责任”都不是与生俱来的，责任与责任主体的角色紧密相连。重大决策失误必须有明确的追责对象来承担相应的责任，否则会导致追责不公或追责不实。

目前，追责对象存在多种规避责任的情形，如以党委决策来掩盖政府责任，即一些地方政府的行政决策，不管事项类别、重要与否，总是报经地方党委来决定；以集体决策来弱化个人责任，即地方政府为了规避责任，往往采取集体的方式进行决策，甚至采取将决策提交地方党委、人大和政协班子成员集体讨论的方式来决定，如此，政府领导的个人责任被弱化，并容易滋生“为官不为”现象。还有一些行政机关以上级决策来转嫁自己责任，以某一行政决策经由上级政府或者上级行政机关批准为由分摊部分责任。总之，合理确定责任对象是当前重大决策责任追究时面临的又一个重要难题。