

党内问责:治理效能、实践异化 与优化路径

滕文浩

(四川大学预防腐败研究中心,四川成都 610065)

摘要:中国共产党在国家权力结构中的核心地位决定了党内问责制在问责制度体系中的关键地位,决定了党内问责制不仅是管党治党的制度保障,而且具有显著的国家治理效能。一段时期内,因对党内问责重要原则把握不精准、问责主体能力不均衡、问责情形适用不精准、问责程序执行不严等原因导致的问责实践异化,加剧了党的政策执行形式化和党员领导干部的不合理“避责”行为,阻碍了全面深化改革的推进,遮蔽了党内问责制的治理效能。有效矫正党内问责的实践异化问题,更好发挥其治理效能,需精准把握党内问责制的功能定位,完善权责清单制度,协同推进问责机制和容错机制建设,规范执行问责程序,并建立问责质量评估制度。

关键词:党的建设;党内问责;避责;国家治理;容错机制

基金项目:四川省社会科学研究“十三五”规划重大项目“新时代加强基层党组织组织力的理论与实践研究”(SC19ZD10)。

[中图分类号] D262

[文章编号] 1673-0186(2020)009-0093-013

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2020.009.009

一、问题的提出及文献综述

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。党在现代中国国家权力结构中居于核心位置。党在长期的治国理政进程中,将问责这一现代政治制度与中国独特的党政权力结构相结合^[1],创造性地探索完善党内问责制度,为提高党的建设质量、提升党的执政能力,从而促进国家治理体系与治理能力现代化提供了重要制度支撑。但党内问责在实践过程中也存在一定程度上的问责泛化、问责基层化等异化现象,加剧了党员干部的不合理避责行为,一些干部不担当、不作为问题逐渐凸显,由此遮蔽了党内问责制的治理效能,不利于全面深化改革的顺利推进。在中华民族伟大复兴进入“船到中流浪更急、人到半山路更陡”的关键时期,重塑党内问责制的治理效能,是党进一步提升自身建设质量和执政能力、有效应对其面临的“四大考验”“四大风险”、带领中国人民在百年未有之大变局中赢得更大竞争优势的必然要求。

责任政治是现代政治的基本特征。国外学界较早开启了对问责问题的研究,产生了丰富的研究成

作者简介:滕文浩(1972—),男,汉族,甘肃靖远人,四川大学预防腐败研究中心副教授,研究方向:反腐倡廉建设。

果。国内学界对问责问题的研究主要伴随着 2003 年后国内广泛开展的行政问责实践而兴起和发展。2016 年,《中国共产党问责条例》实施后,党内问责问题日益成为党的建设、党内法规和责任政治研究的重要议题,相关研究成果不断增多。总体而言,相关研究成果主要集中在以下五个方面。

一是对党内问责制演进历史的研究。党内问责是管党治党的重要制度。不同研究者对党内问责制的演进历史进行了较系统的研究,对其萌芽、发展、完善的阶段有着不同的认知。许丽英将党内问责制萌芽的时间起点追溯至党的六大,认为党的七大通过的章程对问责主体、问责对象等问题进行了界定^[2]。吕永祥将中华人民共和国成立以来党内问责制的演进阶段划分为 4 个阶段:第一阶段,党内问责制在“责任追究”的名义下展开,其时间跨度为 1949—2001 年;第二阶段,党内问责制在地方经历了大量实践探索,其时间跨度为 2002—2008 年;第三阶段,党政领导干部问责制在全国的推广阶段,其时间跨度为 2009—2015 年;第四阶段,以 2016 年《中国共产党问责条例》的出台为标志,专门系统的党内问责制开始实施并有效运转^[3]。蔡文成、永青草指出,党内问责制大体经历了革命时期的萌芽与开端、建设时期的探索与挫折、改革时期的确立与完善三个阶段^[4]。谷志军将党内问责制的历史演进划分为初创期(1982—1997 年)、发展期(1998—2009 年)、成熟期(2010 年至今)三个阶段^[5]。

二是对党内问责制制度效能的研究。王柳指出“问责是促使责任实现的重要方式”,因而可以持续改善治理绩效,对治理现代化具有重要价值^[6]。朱伯兰认为,党内问责制是一项创新性的制度设计,有利于巩固党的执政基础,净化党内政治生态^[7]。王立峰、吕永祥指出,党内问责制中有关问责的全面性、严肃性、工具性特征,与全面从严治党关于“全面”“从严”和“治”的要求具有高度的内在契合性,因而是新时代全面从严治党的有效路径^[1]。宫玉涛、李晶晶认为,党内问责有利于纠正党内错误、推动责任落实和解决官僚主义等突出问题^[8]。

三是党内问责制在实践过程中面临的主要问题研究。吕永祥较系统地分析了党内问责制实施过程中的问题,主要表现在问责主体越位与缺位、问责泛化、问责执行不到位^[3]、问责范围界定不准、问责情形认定不准、问责程序笼统、问责结果轻重不一等方面^[9]。蒋来用认为,当前党内问责制存在机械化、简单化、随意化、精准度不够高、使用不均衡、力度不够、操作不规范、质量受忽视等问责异化现象^[10]。李军鹏指出,当前的基层问责存在权责不对等、过责不对称、绩责不匹配等突出问题^[11]。任建明、赵广礼认为,当前问责的精细化、精准化程度不够^[12]。何忠国也指出,当前党内问责存在程序不规范、力度不到位、泛化简单化等问题^[13]。

四是党内问责制存在的主要问题所带来的负面影响研究。随着党内问责制实施进程中的一些问题的暴露,其负面影响也逐渐凸显出来。相关研究成果也逐渐关注到这一问题。李军鹏指出,问责的滥用,损害了问责制度的严肃性,挫伤了基层干部的积极性,加剧了政策执行的形式化,导致了基层管理的空心化^[11]。倪星、王锐指出,不合理问责加剧了基层的避责行为,“客观损害了全面深化改革过程中基层治理所急需的积极性、主动性和创造性”^[14]。朱德威、李玉俊也指出,问责简单泛化导致基层干部出现了墨守成规、唯上级是从、惧怕风险回避创新等行为特征^[15]。

五是完善党内问责制的路径研究。针对当前党内问责制在实施过程中的主要问题,已有研究从不同方面提出了完善思路。何忠国强调了顶层设计的重要性,同时从界定问责主体的责任要求、划定问责对象的责任边界等方面讨论了完善之策^[13]。任建明、赵广礼指出,强化问责仍是主导方向,但必须体现精细化、精准化要求^[12]。蒋来用从完善岗位职责体系、健全问责制度体系、改进问责方法、调整干部选用政策、强化主体责任落实、提高问责质量效果、关爱干部等方面提出了系统性解决方案^[10]。朱德威、李玉俊强调了明确问责价值导向、界定问责范围、支持探索创新对完善党内问责制的重要性^[15]。曹鑿认为要实现精准问责,必须综合把握好问责和责任追究、领导责任和直接责任、主观责任和客观责任、党内问责和监察问责四组关系^[16]。刘珍结合问责工作实践指出,有效区分问责对象和追责对象、主要领导责任和重要领导责任、主管职责和协助职责、失职失责和工作瑕疵,是实现精准规范问责的重要前提^[17]。吕永祥、王立峰的系列研究从树立正确问责政绩观、坚持错责相当^[9]、建立问责主体权责清单^[18]、建立干扰党内问责登记备案和责任追究制度、完善问责对象权利救济程序、强化对不当问责行为的问责等方面^[3],系统探讨了进一步完善党内问责的路径。

已有研究成果围绕《中国共产党问责条例》的实施,集中分析了党内问责制对全面从严治党的重大意义、党内问责制实施过程中存在的主要问题及其负面影响,并系统探讨了完善党内问责制的可能路径,既为系统完善党内问责制、提升党内问责的治理效能提供了有力的学理支撑,也为深化全面从严治党和相关党内法规研究提供了重要理论基础。但已有研究也有一些不足,集中体现在四个方面:一是忽视了从国家治理全局角度分析阐释党内问责制的制度效能。由于对中国共产党在中国权力结构中的主导地位认识不足,导致相关研究成果在分析党内问责制的治理效能时,更多局限于其对全面从严治党的积极效用,而忽视了党内问责对整个国家治理的深刻影响,未能全面分析党内问责制的制度效能。二是忽视了在权力的规范运行和有效运行综合视野下分析党内问责制问题,往往更强调党内问责制对权力规范运行的重要性,但在一定程度上忽视了在强力问责过程中如何平衡权力有效运行的问题,从而忽视问责和容错这两大制度实践的内在契合性,相关研究也容易出现顾此失彼的现象。三是对《中国共产党问责条例》制度文本研究不足,尤其是缺乏对2016年版和2019年版制度文本的对比研究,从而未能较好透视新的问责条例对之前实践中所发现问题的改进与优化。四是一些研究者缺乏党内问责的实践经验,导致一些研究成果难以精准把握当前党内问责存在的突出问题,并提出具有针对性的对策建议。本研究致力在国家治理全局视野下,着眼于权力的规范有效运行,分析党内问责制在管党治党和国家治理中的制度效能,检视当前党内问责制的实践异化及其对管党治党和国家治理尤其是全面深化改革的不利影响,并提出重塑党内问责制治理效能的可能路径。

二、党内问责制在国家治理全局中的治理效能

公共权力是人类政治生活的核心范畴^[19]。公共权力作为一种稀缺资源,不仅影响社会个体的行为选择和基本权益,而且影响国家的资源配置和经济社会发展^[20]。人民福祉的增进、社会秩序的建立

构、经济社会的发展,无不需以公共权力的规范、有效运行为保障。然而,公共权力的运行并不自然带来人类所期待的生活图景,公共权力的异化甚至可能带来巨大的治理危机。有效防范公共权力异化带来的发展困境,是人类自古以来不断探索的理论和实践课题。在人类防范公共权力异化、促进公共权力规范有效运行的进程中,逐渐形成了有权必有责、有权必担责、责权要匹配、失责必追责的基本共识。在这一基本共识的影响下,问责制逐渐成为现代政治制度的重要内容,成为强化权力监督、规范权力运行的重要制度之一。

总体而言,问责本身是一个内涵和外延并不清晰的概念^[21],不同政策语境下的问责和不同研究者所使用的问责往往具有不同的含义。公共领域的问责制是公共权力的代理者基于特定权责关系、制度框架和流程规范,要求对权力委托者就其履职尽责行为作出回应,并对其失职失责行为承担相应后果的制度安排。从问责的制度功能来看,问责制至少蕴含三重功能。首先,问责是权力委托者实现目标预期管理的重要策略和制度安排。权力委托者通过问责制度的实施,有助于明晰权力代理者所承担的基本责任和义务,划清权力代理者的行动范围,考察管理对象履职担当情况,从而为管理目标的达成,提供重要制度保障。其次,问责是权力代理者向权力委托者就特定问题进行回应与解释的过程。总体而言,在科层制下,问责具有显著的自上而下特征^[22],但问责绝不是单向性指令性行为,而是问责主体和问责对象之间的双向互动过程。在这一过程中,问责主体有权要求问责对象对履职尽责情况作出说明,而问责对象也有权对问责主体所提出的问题进行回应和解释^[23]。因而,问责过程就是问责主体和问责对象之间沟通协调,并达成一定目标共识的过程。再次,问责是问责主体对问责对象进行监督和惩罚的重要机制。制度经济学认为,对违背制度的行为进行惩戒,是维护制度权威、提高制度执行力的内在要求。同理,如果缺乏对失职失责行为的强制性惩戒,相关责任主体就难以承担必要的机会成本,失职失责现象将难以避免。在这一意义上,问责既是一种监督机制,也是一种惩戒机制,是推动责任落实的重要政策工具和制度安排^[24]。问责制蕴含的上述三重功能,决定了问责制在责任政治建设、提升治理效能和促进国家治理现代化中的重要作用^[25]。

中国共产党作为马克思主义使命型政党^[26],在成立近 100 年的历史进程中,始终具有强烈的使命意识和责任意识,始终坚持以责任落实驱动使命实现。在中国共产党近百年的发展历程中,党内问责作为管党治党的重要举措,为确保党的领导干部切实履行其肩负的责任,推动党的初心使命实现,提供了重要保障。2016 年中共中央颁布《中国共产党问责条例》这一重要党内法规,为改变“抓行政问责多而抓管党治党问责少”的局面^[27]、不断深化全面从严治党提供了重要制度保障。2019 年,党中央对 2016 年颁布的《中国共产党问责条例》进行了修订,使党内问责制度臻于完善和成熟。在中国党政体制结构中,党内问责制不仅是管党治党、促进党的责任使命贯彻落实的重要党内法规,而且在整个国家的问责制度体系中处于关键地位^[5],对管党治党、国家治理具有重要的治理效能。

党内问责制的治党效能日益显现。中国共产党是当今世界上最大的政党,截至 2018 年底,其党员人数达到了 9 059.4 万名,基层组织数量达到 461 万^[28]。有效管党治党,促进各级党组织和全体党员践行初心使命,持续保持党的先进性和纯洁性,不断提高党的执政能力,始终是党面临的重大理

论和现实问题。发挥制度效能是制度建设的基本出发点和落脚点^[29]。党内问责制作为党的建设的重要制度创新,在管党治党的实践过程中逐渐释放出多方面的治理效能。一是有效维护党中央的权威。党中央的集中统一领导和权威是党领导国家现代化建设的政治保证。维护党中央的权威是党的政治建设的首要任务^[30]。对损害党中央权威的行为进行责任追究,始终是党内问责的重要内容和任务。特别是2019年新修订的《中国共产党问责条例》明确将“两个维护”作为党内问责的重要任务,并对“两个维护”执行不力的情形进行问责,为有效维护党中央的权威提供了重要制度保障。二是推动党要管党、全面从严治党的落实。党的十八大以来,党中央明确提出全面从严治党党委负主体责任、纪委负监督责任。党内问责制度的完善和强有力的执行,构建了落实管党治党政治的“负面清单”^[31],使各级党组织管党治党责任形成了“明责、落责、问责”的“完整闭环”^[32],使管党治党责任难以落实、管党治党不严不实难题得到有效解决。如仅在2017年,全国就有8900余个单位党委(党组)、党总支、党支部,300余个纪委(纪检组)和4.16万余名党员领导干部被严肃问责^[33]。这种广泛和严肃的问责,形成了倒逼各级党组织落实管党治党主体责任、监督责任和领导责任的强大动力。三是激发党员干部担当作为。“有权必有责,失责必问责”。对党的建设和党的事业失职失责,尤其是“不作为”“假作为”等各种行为进行问责一直是党内问责的重要情形,并成为近年来各地党内问责的重点,以问责压力倒逼党员干部履职尽责的内在动力、促进干部担当作为中的治理效能日益显现。四是促进权力规范运行,有效遏制腐败。“公共权力的非公共运用”是腐败产生的重要成因^[34]。以问责制推进廉政建设是世界各国政党的普遍做法^[35]。党内问责制既聚焦“反腐败斗争不力”等问题,又明确将“对公权力的监督制约不力”“党内监督乏力”作为重要问责情形,是促进权力规范运行、有效遏制腐败的重要制度保障,在维护党的肌体健康,保持党的先进性和纯洁性等方面的治理效能持续显现。

党内问责制具有显著的国家治理效能。以党建国是中国现代国家建构的基本特征^[36]。中国共产党带领、依靠人民缔造了中华人民共和国,是唯一的、长期的执政党,是中国特色社会主义现代化建设的领导核心,行使着最核心的公权力^[37]。无论从历史维度,还是从现实维度审视,党对国家的全面领导是一个基本事实^[38]。中国共产党在国家治理中的领导地位,决定了中国共产党的自身建设质量不仅直接影响其自身的发展,还必然对国家治理和发展产生最深刻、最广泛的影响。党内问责条例作为重要的党内法规之一,其治理效能绝不仅限于党内,而将对整个国家治理产生深远影响。党内问责制对国家治理效能的影响,可从两个维度加以分析:首先,以党的建设质量的提升驱动国家治理效能的改善。如前文所述,党内问责制是提升党的建设质量的重要制度。党在国家治理体系中的核心地位,决定了党的建设质量的提升,也必然驱动党治国理政效能的改善。在这一意义上,党内问责制对国家治理具有重要效能。其次,党内问责制直接对事关国家治理和群众利益的重大事项中的失职失责行为进行问责,从而改善国家治理效能。无论是2016年颁布的党内问责条例,还是2019年修订的问责条例,都明确将在党的事业中的失职失责行为作为问责情形。特别是2019年修订的党内问责条例将“履行管理、监督职责不力,职责范围内发生重特大生产安全事故、群体性事件、公共安全事件”“涉及人民群众最关心最直接最现实的问题上不作为、乱作为、慢作为、假作为”,以及

“损害和侵占群众利益问题得不到整治”等党的事业和国家治理中的重大失职失责行为纳入问责情形^[39]。由此将直接推动相关领域的责任落实,改善国家治理能力和治理水平,推动国家治理效能的提升。在此意义上,党内问责已经成为国家治理绩效持续改善的重要政策工具^[6]。

总之,问责制的制度功能并非局限于对失职失责行为进行事后性的纠正与惩罚,而是具有多重制度功能。中国共产党在中国国家治理中的领导地位,决定了党内问责制的治理效能并非局限于管党治党,而是对整个国家治理都将产生重要影响。充分发挥党内问责制在治党、治国中的治理效能,是新时代提升党的建设质量、推进国家治理体系与治理能力现代化的内在要求。

三、党内问责制的实践异化对其治理效能的遮蔽

在党内问责已经成为常态的背景下,党内问责制的治理效能逐渐释放。但在党内问责的实践运行过程中,各种背离党内问责制建立与运行初衷的“异化”现象开始显现^[10],从而破坏了党内问责制的制度权威,不利于其治理效能的发挥。

(一)党内问责制的实践异化现象日益凸显

党内问责制对问责原则、问责主体、问责权限、问责情形、问责程序、问责对象权利保护与救济、问责结果的运用等方面有着严格的规范。这些严格的规范为党内问责制度权威的生成、制度效能的发挥提供了基本保障。但在党内问责制的实践运行过程中,一些问责案例并未严格遵循相关规范,导致大量问责异化现象出现。当前,无论是实务工作者还是新闻媒体和理论研究者,都对党内问责的异化现象进行了高度关注和较系统的梳理。本文主要从以下四个方面对当前党内问责的实践异化现象进行整体分析。

第一,对重要问责原则的把握不精准。党内问责工作的基本原则是开展问责实践的基本遵循。无论是2016年的党内问责条例,还是2019年新修订的问责条例,都明确了党的问责工作的基本原则。但在问责实践过程中,一些问责主体对问责原则的把握尚不精准。一些问责未能坚持“依规依纪、实事求是”和“集体决定”原则,而是以某些领导的主观意志进行问责^[11]。一些地方做到了“失责必问”,问责工作已经成为一种常态,但问责泛化、随意化、扩大化问题时有发生。一些地方尚未做到“问责必严”,不敢问责、不愿问责,“高举轻放”问题仍然存在。一些地方未能坚持“权责一致、错责相当”原则,“权责不匹配”“小马拉大车”“小错大罚”“大错小罚”现象相对突出。一些地方未能做到“严管厚爱结合,激励约束并重”,一些地方对责任界定不精准,重具体责任而轻领导责任,问责基层化现象突出。凡此种种异化现象,都是对问责原则把握不精准的重要体现。

第二,问责主体履责情况和问责能力不均衡。党的问责条例明确规定了党委(党组)、纪委和党的工作机关在党内问责中的职责。而在问责实践过程中,一些党委(党组)存在对党内问责的领导不足,组织、宣传、统战等党的工作机关对本机关本系统本领域的问责职能不清楚等问题,一些领导干部习惯性地认为问责是纪委的事^[10],导致“纪委包打天下”现象时有发生。一些党的工作机关在履行

问责职能过程中,存在履职能力不足的突出问题,导致不敢问责的现象突出,党内问责事实上变成纪委一家的事。即使一些党的工作机关开展一些问责工作,也因必须依靠纪委的力量而使纪委不堪重负。此外也存在一些纪委及其派驻机构未能清晰限定问责权限,越位开展应由其他问责主体开展的问责工作的现象^[9]。

第三,问责情形适用不精准。问责情形是问责主体对问责对象进行问责的客观依据。严格按照问责条例规定的问责情形对问责对象进行问责,是提升党内问责制度权威的内在要求。2019年新修订的问责条例,将2016年版问责条例规定的6种问责情形拓展为11种。这一拓展一方面基于党的事业发展和全面从严治党面临的新问题和新形势,另一方面也是为了进一步明晰问责情形,防止问责情形的简单扩大,从而提高问责情形适用的精准性。但在问责实践中,一些问责主体对问责情形适用不精准,将不在问责情形之内的事项纳入问责范畴,过度适用兜底条款,甚至自行制定问责情形,破坏了问责的严肃性和规范性。一些问责主体对“不予问责或免于问责”的情形把握不准,有的只根据结果进行问责,而未对符合问责条例中有关“不予问责或免于问责”的三种情形启动容错机制。由于对问责情形中有关“重大偏差和失误”“严重损失”“重大损失”“严重后果”“恶劣影响”等失责或过错程度的理解和把握不一,造成其采取“宁重勿轻”的避责策略,稍有负面影响便严厉问责,或该问责却未问责。

第四,问责程序执行不严。程序是一种规则,“主要包括特定事务的流程以及在具体流程环节做什么或不做什么等两方面内容”,“具有预设性、结构化和制度化等特点”^[40]。规范的问责程序既是提高问责严肃性的内在要求,也是保护问责对象权利的基本保障。但在问责实践过程中,有的片面强调“问责不过夜”,注重问责“效率”而忽视问责程序;有的走“简易”程序,缺乏必要的调查;有的未进行充分调查、未核实清楚便直接作出问责决定。诸如此类不规范执行问责程序的行为,都容易导致问责的泛化、随意化。

此外,一些地方还存在“凑数式”问责,简单将问责数量作为工作业绩的考核指标;一些地方存在工作任务越艰巨的部门被问责的对象越多的现象,存在突出的“问责‘干事人’的‘逆淘汰’”问题^[10]。一些地方对被问责的干部“一棍子打死”,在干部选用、评优评奖等方面“一票否决”,导致被问责的干部感到“没奔头”“无前途”。

(二)党内问责制的实践异化遮蔽其治理效能

制度所蕴含的治理效能的发挥,受制度设计的科学性、执行主体素质、运行环境等多重因素的交互影响。党内问责制存在的诸多实践异化,违背党内问责制设计的初衷,必然遮蔽其治理效能,从而不利于管党治党和国家治理质效的提升,一些负面影响已经开始显现。

第一,党内问责制的实践异化影响其管党治党效能的发挥。党内问责制被称为全面从严治党的利器,是新时代制度建党的重要实践创新,为保持党的先进性、纯洁性,提升党的执政能力提供了重要制度保障。但党内问责制在实践运行中的一些异化现象,在一定程度上限制了其管党治党效能的发挥。首先,党内问责制的实践异化直接影响其制度权威。制度权威是制度效能产生的重要基础和保障。党内问责实践中的泛化、随意化等异化现象,直接破坏党内问责制的严肃性和权威性。其次,党

内问责制的实践异化损害党的执政基础。一方面,异化的问责可能引发问责对象对问责主体执政能力的怀疑和信任危机^[41],诱发党的干部队伍内部的矛盾和紧张;另一方面,异化的问责也直接影响群众对党的形象认知。特别是一些极少数极端案例经媒体广泛传播后,不仅没有展现党要管党、从严治党的良好形象,反而给普通民众带来“有权任性”的错觉,直接损害党的公信力,损害党的执政基础。

第二,党内问责制的实践异化加剧党的政策执行的形式化。政策执行是影响政策效能的重要环节。形式主义作为一种“追求表面文章,不讲实际效果、实际效率、实际速度、实际质量、实际成本”^[42]的工作作风和方法,直接影响政策执行效能,因而必须加以反对。问责制设计和实施的重要目的在于强化政策执行。但党内问责的泛化、滥用,凸显了科层制治理模式中自上而下的压力型特征。在责任自上而下层层传递、加码,而权力和资源层层减少的政策运行环境中,处于权力位阶下位的政策执行者往往处于“责任超载状态”^[43]。面对过多、过泛的问责,政策的执行者往往倾向于“用形式主义的做法来逃避责任”^[44],从而在一定程度上凸显了政策执行难题^[11]。

第三,党内问责制的实践异化加剧党员领导干部不合理“避责”行为。趋利避害是人的本性。在问责和避责的动态博弈过程中,避责是责任承担者面对已经出现或潜在的负面后果所采取的保护行为^[45]。虽然在字面意义上,避责似乎意味着逃避责任而因此具有贬义内涵,但从社会个体的行动逻辑和行为模式选择角度看,避责是社会个体应对问责风险的正常行为策略。同时,避责也并非仅仅具有负面效果,而是具有一定的正面效果^[46]。总体而言,避责行为体现在两个方面:一是通过事先采取积极措施而有效避免失责问责;二是为避免产生过错或过错发生后而采取各种策略推卸责任。前者需要肯定,后者则需要加以有效防范。在问责制普遍推行的政策运行环境中,公共权力主体的成本—收益曲线发生的重大转变,驱动其行动逻辑和行为模式产生深刻转变,公共权力主体的行为特征正在从以往追求创新的行为特征转变为消极不作为的行为特征,高强度的问责使公共权力主体采取更激烈的避责行为^[47]。在当前党内问责日趋严格的背景下,“‘小错严惩’成为当前问责的基本特征”^[48],党员领导干部自上而下的责任下沉和自下而上的层层“反向避责”^[43]现象逐渐凸显。问责泛化、基层化等实践异化现象力图通过强化问责,以矫正不合理的避责行为,但容易陷入问责悖论,反而强化了其负激励作用,甚至加剧党员干部的不合理避责行为,由此导致“求稳怕错”“为官不为”成为一些干部的行为模式。干部不担当、不作为,政府创新不足,成为困扰全面深化改革持续推进的突出问题^[49]。

四、治理党内问责实践异化问题的路径思考

党内问责制适应现代政治权责一致、有权必有责、失责必问责的基本原则,强化了对权力运行的监督,促进了权力的规范运行。从政治有效性角度审视,权力运行既需要规范,又需要有效。如何平衡权力规范运行和有效运行之间的张力,始终是权力监督面临的核心矛盾^[50]。总体而言,严肃的问责制度安排有利于防范职权的滥用,但过度问责也将扼杀权力主体的创新精神,导致权力运行的低效率^[51]。当前党内问责制的实践异化所导致的党的政策执行的形式化,以及不合理避责行为,事实上暴

露出权力运行的效率弱化问题。因此,站在党的建设和国家治理全局,有效矫正党内问责制的实践异化问题,进一步优化党内问责制度,是新时代提高党的建设质量、改善国家治理效能的内在要求。

第一,精准把握党内问责制的功能定位。从问责制的制度效能来看,无论是作为目标绩效管理的政策工具,还是作为一种惩处机制和一种沟通互动机制,其基本功能定位应侧重于促进权力运行过程的规范性,促使行为主体采取事前负责任的行为^[52],最终实现权力运行的高效率。惩戒则更多的是一种手段而非目的^[15]。党内问责制的运行,“不在于简单地惩罚和处分失职失责的党组织和党的领导干部,而在于督促其强化担当责任意识,激发干事创业激情”^[53]。强调严肃问责,应坚持“有所为,有所不为”的理念,本着谦抑性的原则,严格按照党内问责制规定的问责情形开展问责实践,不宜将问责视为包治百病的“莫里逊氏丸”,简单地将党内问责作为推动工作的手段,片面地以问责掩盖一些领导干部领导能力不足、领导艺术缺乏等突出问题,着力避免将问责泛化、随意化。同时要树立科学的问责绩效观,不宜简单将问责数量作为工作绩效考核指标,导致重问责数量而忽视问责质量,而需综合平衡问责数量和问责质量,从而推动党内问责的科学发展,塑造党内问责条例的制度权威。

第二,完善权责清单制度。权责明晰、权责一致,是精准识别问责对象、提高问责精准化水平的重要前提^[54]。然而,从我国党政机关权力运行的实践来看,不同行政层级、同一行政层级不同部门之间的权责划分不清问题一直是我国政治发展面临的重要难题。近年来,权责清单制度建立和完善,为地方党政部门权责配置改革提供了重要制度化平台。自2005年河北省邯郸市推出首份权力清单以来,“权责清单制度历经了以信息公开为核心的成长期、从权力到权责的转型期”,并“进入以权责配置和调整为核心功能的制度完善阶段”^[55]。权责清单制度的建立完善,为提高问责的精准性提供了制度保障。从进一步提高问责精准性,有效防范问责异化的角度看,还需要在纵向和横向两个维度协同推进权责清单制度的完善。一是完善纵向权责清单,着力解决上级向下级推卸责任导致的问责基层化难题。在科层制下,上级权力机关与下级权力机关之间的权力势差,是导致上级权力机关向下级权力机关推卸责任,从而导致问责基层化的体制根源。改变这一局面的基本出路是事先明确上下级之间的权责清单,这需要在党和国家机构改革和职能调整的宏观改革中进行系统性设计并逐步加以解决。从当前的现实性政策选择来看,可在纵向权责清单制定过程中充分吸纳下级权力机关的意见,既做到上下级权力机关之间的权责明晰,又做到权责对等,着力避免在问责过程中弱化上级机关的领导责任,而片面强调下级机关的直接责任,导致问责的基层化,从而在制度层面减少基层党组织和党员干部的避责行为。二是探索实行同级党政横向权责清单制度。管党治党和治国理政的诸多事务具有高度复杂性,必须树立整体性治理思维^[56],一方面需强化职能整合,深化大部制改革;另一方面,需促进相关职能部门的跨部门协同治理。而在跨部门协同治理过程中,不同部门的权责关系往往不甚明晰。如遇问责,则容易出现推诿扯皮现象,导致问责难以精准客观。解决这一难题的重要出路之一,便是探索实行同级党政部门横向权责清单制度,以事前明晰不同部门之间的权责。

第三,协同发挥问责制和容错制的治理效能。问责制和容错制都是重要的激励机制,前者更多体现为反向激励,后者则更多地体现为正向激励。全面从严治党,“要求依据党内法规加强对违法、违规、

违纪的党员领导干部进行严肃问责、从严执纪”,但“为了调动广大干部干事创业,为了鼓励政府创新,就需要给予广大干部必要的试错权和试错空间,对其特定情形下的失误和错误予以免除、减轻或从轻处罚”^[49]。在这一意义上,容错和问责之间存在一定张力。如何在二者之间找到恰当的平衡点是管党治党实践的难题。现行的党内问责条例既按照全面从严治党的总体要求,坚持“失责必问、问责必严”的原则,又充分体现容错的理念,规定了三条“不予问责或者免予问责”的容错情形和三条“从轻或者减轻问责”的情形,在制度设计上充分体现了问责与容错的综合平衡,为促进权力的规范运行和有效运行提供了重要制度保障。在问责实践过程中,各问责主体需进一步结合实际,根据问责条例中的容错情形和“从轻或者减轻问责”情形,细化容错清单,完善容错申请、审核、公开、监督等相关机制,不断提升容错的科学性和公信力^[49],从而更好发挥容错机制在党内问责实践中的治理效能,既确保党内问责的严肃性与权威性,又为干部的担当作为、改革创新提供正向激励。同时要加强对被问责干部的关怀,特别需要发挥干部选用制度的指挥棒作用,对那些曾经被问责,但影响期结束、综合表现优异的干部予以正常使用,为激活干部干事创业、担当作为、改革创新的内生动力提供组织保障。

第四,严格执行现行党内问责条例的相关程序要求。现行党内问责条例相较于2016年实施的党内问责条例的重要进步在于,其制定了涵盖从问责启动到问责决定作出再到问责决定执行、问责对象的申诉和问责决定的纠正等重要环节的完备程序。这一完备的程序设计,看似增加了问责的难度和成本,但事实上具有强烈的现实针对性:一是力图通过完备的程序设计减少问责的随意性,改变“火速”问责尤其是有效避免“问责不过夜”等极端现象;二是力图通过完备的程序设计增加问责的难度,有效避免问责的泛化、简单化现象;三是凸显对问责对象的权利保护和权利救济,着力减少不当问责,避免因滥用问责导致的社会不良影响。因此,党内问责主体需要树立严格的程序意识,严格按照现行党内问责条例的相关规定,规范启动问责程序,做好调查工作,给予问责对象陈述和申辩机会,充分保障救济问责对象的权利,坚持以程序的严格执行保障和改善问责质量。为确保问责条例中相关问责程序得以严格执行,上级党组织有必要定期对问责主体执行问责程序的情况进行监督检查,并将其作为问责质量的重要观测指标。

第五,建立党内问责质量评估制度。提升党内问责质量,是充分发挥党内问责治理效能的重要前提和保障。现行党内问责条例第二十一条对不当问责决定的纠正,以及滥用问责、问责严重不负责任造成不良影响的责任追究问题进行了规定,但缺乏相应的配套措施。建立党内问责质量评估制度是弥补这一缺憾的重要思路。具体思路初步设想如下:围绕发挥上级党组织对问责工作的领导作用,充分发挥纪委的监督专责作用,由上级纪委牵头建立党内问责质量评估工作机制,定期对下级党组织的党内问责质量进行评估,重点评估不同问责主体是否严格按照职责权限履行问责职能、是否严格按照党内问责条例的问责情形启动问责、问责程序是否严格规范、证据是否确凿、问责方式是否精准、问责决定执行是否有力、问责对象的权利是否得到了有效保障、不当问责是否及时有效得到纠正等内容。对质量评估中发现的问题,要推动相关单位及时整改,对滥用问责等行为进行相应的责任追究,从而为全面提升党内问责质量,充分发挥党内问责制的治理效能提供制度保障。

五、结语

当今世界正面临百年未有之大变局,中华民族正处于伟大复兴的关键时期。面对日益复杂的国际国内形势,党和国家各项事业的发展,“不仅需要全局性的政治责任保障,更需要变革性的创新动力”^[14]。党内问责制的实施有利于推动各级党组织和党员领导干部规范用权、履职尽责,不仅具有显著的管党治党效能,而且对整个国家治理效能的改善都具有重要的促进作用。然而,党内问责的实践异化,既损害了党内问责的制度权威,也在一定程度上损害了干部干事创业、担当作为、改革创新的内生动力,从而遮蔽了其治理效能^[57]。现行党内问责条例在指导思想、基本原则、问责程序等多方面进行的修订完善,旨在解决一段时期内存在的党内问责异化现象,从而为更好发挥党内问责制的治理效能、高质量推动全面深化改革提供了重要制度支撑。从实践角度看,现行党内问责条例治理效能的充分发挥,仍需要综合配套改革和系统的制度支撑,这需要在动态把握党内问责制的实践效果基础上,继续深化相关理论研究。

参考文献

- [1] 王立峰,吕永祥.党内问责机制:推进全面从严治党的有效路径[J].探索,2017(1):94-100+2.
- [2] 许丽英.党内问责制的发展历程及鲜明特色[J].机关党建研究,2020(3):38-41.
- [3] 吕永祥.新中国成立70年党内问责制的历史沿革、现实困境与破解之道[J].河南社会科学,2019(7):16-24.
- [4] 蔡文成,永青草.全面从严治党视域中党内问责制的制度创新[J].宁夏党校学报,2017(4):36-40.
- [5] 谷志军.党内问责制:历史、构成及其发展[J].社会主义研究,2017(1):99-104.
- [6] 王柳.理解问责制度的三个视角及其相互关系[J].经济社会体制比较,2016(2):184-194.
- [7] 朱伯兰.强化问责是全面从严治党的战略举措[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2017(6):1-6.
- [8] 宫玉涛,李晶晶.列宁党内问责思想及其当代启示[J].党政研究,2020(1):75-80.
- [9] 吕永祥.党内问责非均衡性问题的表现形式、成因剖析与治理路径[J].学习与实践,2020(1):28-37.
- [10] 蒋来用.“问责异化”的形成与矫正机制研究[J].河南社会科学,2019(7):2-10.
- [11] 李军鹏.基层问责滥用的根源、危害与治理[J].人民论坛,2019(22):52-54.
- [12] 任建明,赵广礼.实现问责精准化、精细化的理论与实践思考[J].河南社会科学,2019(7):11-16.
- [13] 何忠国.以精准问责激励干部担当作为[J].党建研究,2020(4):36-38.
- [14] 倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学,2018(5):116-135+206-207.
- [15] 朱德威,李玉俊.强化问责背景下基层干部“胆识雄心”的重塑之道[J].领导科学,2019(5):26-28.
- [16] 曹鑒.精准问责厘清四组关系[N].中国纪检监察报,2020-03-05(7).
- [17] 刘珍.如何落实《问责条例》有关准确界定对象、分清责任的规定?注意“四个区分”夯实精准问责基础[J].中国纪检监察,2019(23):44-45.
- [18] 吕永祥,王立峰.防止党内问责泛化的有效路径探析[J].中州学刊,2020(2):11-17.
- [19] 马晓星,张峰.权力之善与国家治理现代化的内在关联[J].理论导刊,2017(5):39-42.
- [20] 景维民,张慧君.国家权力与国家能力:俄罗斯转型期的国家治理模式演进——兼论“梅—普”时代的国家治理

- 前景[J].俄罗斯研究,2008(3):6-18.
- [21] 张贤明,杨楠.政治问责及相关概念辨析[J].理论探讨,2019(4):18-24.
- [22] Barbara S. Romzek, Melvin J. Dubnick. Accountability in Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy[J]. Public Administration Review, 1987(3): 227-238.
- [23] Richard Mulgan. "Accountability": An Ever-Expanding Concept?[J]. Public Administration, 2000(3): 555-573.
- [24] Herman Finer. Administrative Responsibility in Democratic Government[J]. Public Administration Review, 1941(4): 335-350.
- [25] 张贤明,张力伟.国家治理现代化的责任政治逻辑[J].社会科学战线,2020(4):181-189.
- [26] 李海青.使命型政党与中国的现代化建构——基于历史之维的审视[J].浙江学刊,2020(1):61-68.
- [27] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:235.
- [28] 盛若蔚.中国共产党党员总数超9000万[N].人民日报,2019-07-01(1).
- [29] 陈辉.选贤任能干部制度效能及其实现机理解析[J].行政论坛,2020(2):5-12.
- [30] 方涛.新中国70年来维护党中央权威的历史逻辑与实践启示[J].重庆社会科学,2019(11):26-36.
- [31] 桑学成.《问责条例》:全面从严治党的制度利器[J].群众,2016(9):49-51.
- [32] 余哲西.牵牢“牛鼻子”深化全面从严治党——从五个方面看五年抓管党治党责任落实特点成效[J].中国纪检监察,2017(13):8-9.
- [33] 石艳红.把落实管党治党政治责任作为最根本的政治担当——从近期通报的典型案看问责条例的制度威力[J].中国纪检监察,2018(15):53-54.
- [34] 王沪宁.腐败与反腐败:当代国外腐败问题研究[M].上海:上海人民出版社,1990:18.
- [35] 胡洪彬.国外政党的廉政问责:基本模式、现实局限和有益经验[J].理论探讨,2016(6):131-136.
- [36] 任剑涛.以党建国:政党国家的兴起、兴盛与走势[J].江苏行政学院学报,2014(3):73-86.
- [37] 任建明.责任与问责:填补权力制度体系的要素空白[J].理论探索,2016(5):5-10.
- [38] 景跃进.将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J].探索与争鸣,2019(8):85-100+198.
- [39] 中国共产党问责条例[N].人民日报,2019-09-05(3).
- [40] 丁忠毅.提升干部工作民主质量:探索与成效——基于对乡镇党委成员公推直选的考察[J].社会科学研究,2014(1):74-78.
- [41] 郭建平.领导干部问责不当的表现、危害及原因探析[J].领导科学,2017(10):24-26.
- [42] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:100.
- [43] 邓大才.反向避责:上位转嫁与逐层移责——以地方政府改革创新过程为分析对象[J].理论探讨,2020(2):157-162.
- [44] 蒋来用.形式主义的治理机制研究[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(6):125-132.
- [45] M. Hinterleitner. Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behavior[J]. Political Studies Review, 2015(2): 1-13.
- [46] 谷志军.问责政治的逻辑:在问责与避责之间[J].思想战线,2018(6):146-152.
- [47] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2):42-51+126.
- [48] 张力伟.地方治理中的问责与容错机制:内在张力与制度平衡[J].理论导刊,2019(6):41-46.
- [49] 魏星,丁忠毅.全面深化改革背景下构建干部容错机制探析[J].中共浙江省委党校学报,2017(4):92-97.
- [50] 李辉.权力监督与治理体系现代化建设:从“最多跑一次”改革看中国廉能政府建设[J].南京社会科学,2020

- (2):10-17.
- [51] Mark Bovens. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism[J]. West European Politics. 2010(5): 946-967.
- [52] Melvin J. Dubnick, George Frederickson. Accountable Agents: Federal Performance Measurement and Third-Party Government[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2009(1): 143-159.
- [53] 赵绪生.切实提高党的问责的时效度[J].中国党政干部论坛,2019(10):74-75.
- [54] Leslie A. Schwindt-Bayer, Margit Tavits. Clarity of Responsibility, Accountability, and Corruption[M]. New York: Cambridge University Press. 2016: 17.
- [55] 朱光磊,赵志远.政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑[J].南开学报(哲学社会科学版),2020(3):1-9.
- [56] 丁忠毅.十八大以来习近平关于边疆治理的重要论述研究[J].社会主义研究,2019(1):11-19.
- [57] 裴泽庆.新时代深入推进反腐败斗争的基本路径[J].理论与改革,2019(1):65-75.

Inner-party Accountability: Governance Efficacy, Practice Alienation and Optimization Path

TengWenhao

(Center for Anti-Corruption Research, Sichuan University, Chengdu, Sichuan, 610065)

Abstract: The core status of the Communist Party of China in the national power structure determines the crucial status of accountability system within the Party in national accountability system, which means the inner-party accountability system not only is the system guarantee for the CPC's management and administration, but also has significant efficacy in national governance. Over a period of time, the alienation of accountability practice caused by the reasons such as inaccurate understanding of the important principle of accountability within the CPC, the imbalance of the ability of accountability subject, the inaccurate application of accountability and the non-strict implementation of accountability procedures, has intensified the formalized implementation of the CPC's policies and the unreasonable "blame-avoiding" behaviors of the CPC members and cadres, hindered the promotion of comprehensively deepening reform and blocked the governance efficacy of accountability within the CPC. In order to effectively rectify the alienation of the practice of the inner-party accountability and better give play to the governance efficacy of the accountability within the CPC, it's required to accurately understand the functional positioning of the inner-party accountability, improve the responsibility list system, promote the construction of accountability mechanism and fault-tolerant mechanism in a coordinated way, streamline the accountability and establish a system for quality evaluation of the accountability system.

Key Words: Party Construction; Inner-Party accountability; Blame-avoiding; National governance; Fault-tolerant mechanism; Evaluation of the accountability quality

(责任编辑:易晓艳)