

我国决策问责制探析

张创新,任庆伟

(吉林大学 行政学院,长春 130012)

摘要: 决策问责是针对因决策失误而造成重大损失或恶劣影响的情形,对决策者依据相关法律法规、遵照既定程序进行责任追究的一种事后控制行为,其重点和难点在于其适用范围、程度度量及非决策问责情形的决策失误的鉴别。囿于认识的局限性、工具的阶段性和信息的有限性而造成的决策失误不在决策问责的范畴之中。公共行政起点的奠基意义诉求决策问责,前期问责成果的充分准备呼吁决策问责,重大决策失误的惨痛教训亟待决策问责。而建立健全决策问责制度树立责任意识是前提,完善问责程序是核心,健全制度和法律是保障。

关键词: 十八大;决策失误;决策问责;决策生产力

中图分类号: DF3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1505(2014)03-0107-05

An Exploration on Decision-making Accountability System in China

ZHANG Chuang-xin, REN Qing-wei

(College of Public Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: Decision-making accountability is a subsequent controlling measure which is designed to hold the one accountable based on relevant laws and regulations for heavy losses and adverse effects caused by his wrong decision-making. Its emphasis and difficulties lies in its applicable scope, degree measurement and identify of decision-making mistakes. There are three situations of decision-making mistakes not applicable to the accountability caused by cognition limitation, instruments' stage or information finiteness. Decision making accountability is urgently required to deal with the starting of public administration, preparing of research achievements and painful lessons of decision-making mistakes. Its premise is to set up the consciousness of responsibility; the core is the perfect accountability procedure and the sound regulations and laws are safeguard.

Key words: 18th National Congress of CPC; decision-making mistakes; decision-making accountability; decision-making productivity

收稿日期: 2013-11-20

基金项目: 教育部社会科学基金项目“政府官员问责:标准体系与制度设计相容性研究”(10YJA810035);吉林大学“党的十八大精神理论研究专项项目”之“行政决策问责研究”(2013QY004)的支撑性成果

作者简介: 张创新,男,吉林大学行政学院行政管理专业教授、博士生导师,主要从事中国行政问责制、中国政治制度史、行政管理学理论与方法研究;任庆伟,男,吉林大学行政学院行政管理专业博士研究生,主要从事行政管理理论与方法论研究。

2009年7月12日,中共中央、国务院办公厅联合颁布了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,《规定》指出了七种适用于问责的情形,第一种就是“决策严重失误,造成重大损失或者恶劣影响的”^[1];党的十八大报告中指出,“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用,建立决策问责和纠错制度”^[2]。由此可见,决策问责是权力运行、制约和监督体系的重要构成要素,是中国特色社会主义政治发展道路的坚定基石,是有序推进政治体制改革的题中之义。

一、决策问责的界定

决策问责,顾名思义即针对因决策失误而造成重大损失或恶劣影响的情形,对决策者依据相关法律法规、遵照既定程序进行责任追究的一种控制行为。问责主体分为行政系统之外和行政系统之内两部分。行政系统之外问责主体包括立法机关、司法机关、公民以及公共媒体,决策问责的主要形式应当是以该种主体为主的异体问责。问责客体则是围绕最高决策者根据情形确定问责的层级和幅度,依次确定最高决策者、直接决策者、方案提供者等的责任,并按照引咎辞职、降职、撤职、追究司法责任等问责方式确定惩戒方法。

决策问责的重点和难点在于其适用范围、程度度量及非决策问责情形的决策失误的鉴别。关于决策问责的适用范围。笔者认为,区分是否构成决策问责情形具有一个标准,即是否主观故意,亦即是否对决策可能带来的后果有充分的估计、准备和追踪措施。这里可以区分两种情形:情形一是“明知故犯”,即对决策可能造成的负面影响有充分估计,但是依然拍板定案,从而导致严重后果;情形二是“超出预计”,即对决策可能造成的负面影响估计不足,定案执行后对事态后果“无招架之功”。情形一属于决策问责范畴,而情形二则属于治庸工作范畴。

关于问责程度的度量。问责程度度量实际是一个责任明晰过程,这一过程可以根据决策造成的损失程度和补救措施加以划分,这里我们结合决策问责的适用范围的划分依据,依据三个因素、两种水平展开正交测量(表1)。可见,以上组合情形按程度的降序排序为:C > D > A > B > G > H > E > F,除去非主观故意的治庸工作情形,其问责程度排序为:C > A > G > E。

表1 决策问责中的责任程度度量表

		主观故意:是	主观故意:否
造成重大损失:是	采取补救措施:是	A	B
	采取补救措施:否	C	D
造成重大损失:否	采取补救措施:是	E	F
	采取补救措施:否	G	H

最后,我们可以通过对“是不是所有决策失误都需要进行决策问责”这一问题的探讨,加深对决策问责的理解。笔者认为,有三种决策失误情形不适用于决策问责范畴。

一是囿于认识的局限性:概念、判断和推理等思维方法水平由人类的认识水平而决定,从而直接决定了决策水平的高低。“人对客观世界的认识,由必然王国到自由王国的飞跃,要有一个过程”^{[3] 824},而在这一过程尚未完成之前,人们很难对自然和社会历史规律有完整和系统的把握,因此,人的活动和行为不得不呈现出受盲目力量支配和奴役的状态,这种状态下的决策失误就成为一种非主观故意、又不可避免的情形,那么这种出于认识局限性的决策失误就不属于决策问责的范畴。我们只有不断地提升自己的认识水平,“从改造世界中认识世界,从认识世界中去改造世界”^{[3] 486},不断将我们从自然

界和社会领域的盲目力量的支配和奴役中解放出来,才能从根本上提升决策问责水平,降低决策失误率。

二是囿于工具的阶段性:工具水平是决策水平的物质载体和具体体现,而工具水平的高低则有赖于科技技术水平的提升。科学技术与人类社会特定的发展阶段相关联,呈现出历史性和阶段性的特点,因此也使得决策的工具水平呈现出一定的阶段性。特定历史时期下的决策受既定决策工具水平的影响,尤其是现代计算机和信息技术的发展,使得当前决策呈现出以前任何历史时期都无法比拟的高效率和高效能。当然,随着政治多极化、经济一体化和国家发展的高速化,政府决策也面临着前所未有的复杂局面,工具水平虽然创历史新高,但其发展速度依然相对缓慢,无法满足目前复杂决策的工具要求,由此导致了数量较大同时程度各异的决策失误。那么,这一部分由于工具水平不足的决策失误就不在决策问责的范畴之中。

三是囿于信息的有限性:随着信息论、控制论和系统论等学科的出现,信息成为与物质、能量相并列的社会的三大支柱之一。^[4]¹⁸⁰充分、系统而又有效的信息是科学决策的前提和基础,在决策中,尤其是在非程序性的例外决策中,往往无先例可循,加之认识水平和信息收集工具限制,加大了决策所需信息的搜集、整理和加工的难度,因而决策信息的收集有限和不足就会在所难免。由此决策难免有失偏颇和有失科学性,决策失误率也就会大大提高,这种由决策信息有限而导致的决策失误也是不在决策问责的范畴之内的。我们要在提升决策认识水平和工具水平的前提下,从根本上提升决策信息的收集、整理和加工能力,为科学决策奠定扎实的文本基础,从而提升决策的科学性和有效性。

政府决策问责制的建立是完善我国行政问责制度的主要一环,是在以往行政过程中的不作为、慢作为、乱作为或违规操作、知法犯法行为问责的基础上,针对行政源头——决策——的规范、审视和督导。认识的局限性是针对决策者而言,工具的阶段性则是针对决策工具和手段而言,信息的有限性是针对决策对象而言,认识、工具和信息三位一体,有机统一于决策生产力水平提升的实践之中。

二、决策问责的可行性分析

“三拍”(拍脑袋决策、拍胸脯保证、拍屁股走人)是旧行政体制下决策误区的典型表现,是决策不科学、权责不相符和问责机制缺位的形象描述。扭转传统决策在民众心中的不良形象,杜绝“三拍工程”的重复出现,健全决策机制和程序,“建立决策问责和纠错制度”无疑是最佳的路径选择。

总的来讲,作为行政问责一个子类型,决策问责依据也有三个大类——价值依据、事实依据和法律依据,拆开来讲就是:自由与责任的统一的哲学依据,功利论、道义论和德性论三位一体的伦理学依据,造成客观后果事实依据,直接的和间接的法律依据。^[5]具体来说可以从以下三个方面展开讨论:

公共行政起点的奠基意义诉求决策问责。不管是法约尔的“管理五职能说”,还是孔茨的“管理过程理论”,一个学术界公认的事实,即计划是管理的第一步,作为一种高层次的管理,公共行政无疑也是以计划为起点。而决策则是计划的核心与关键,是基于行政目标,“在对相关因素进行分析的基础上,以科学的方法确定并评估各种方案,进而选择合理方案的过程”^[4]²¹⁰,是贯穿公共行政全局、并产生相应结果或责任的职能行为。这一行为诉求问责,一是因为决策问责是科学决策的机制约束,可以诱发决策者的敬畏心理,使之科学、谨慎地进行决策,同时还能通过系统的决策问责确保决策体制、决策程序和决策信息的科学化、透明化;二是因为决策问责是控制环节的刚性补充,是事前结果预测、事中行为纠偏和事后结果评估的反馈与监督的综合。

前期问责成果的充分准备呼吁决策问责。从2003年SARS危机至今,中国行政问责历十年之变,成绩斐然:实现了从同体问责为主向异体问责为主的发展、由应急型问责机制向长效型问责制度转变、从以行政责任和法律责任为主向注重政治责任和道德责任的转型、从权力问责逐步向制度问责的转

向；^[6]同时，暴露的问题也很多，上问下责抑或权大责小、风暴问责而非常态问责、无限问责而非有限问责、暗箱问责而非阳光问责、问大于责而非惩教结合、程序随意而非科学问责，等等。而这些问题的有效解决有待于决策问责的建立和健全，一是因为随着决策问责的建立，完善的问责体制开始逐步确立，全方位的问责体系可以有效弥补暗箱问责、无限问责、非常态问责和程序随意等缺陷；二是决策问责是有别于首长问责（高官问责）的新型问责，从而可以有效遏制上问下责、问大于责、权大责小等问题的出现。

重大决策失误的惨痛教训亟待决策问责。表现之一是投资项目决策失误多：工程达不到验收标准、重复建设、城市道路的反复修缮或盲目建设等比比皆是，浪费人力物力财力，任何人皆痛心不已；表现之二是大量浪费决策：短期、有形建设反复做，而长期、无形建设，如教育、医疗、社保等却日现窘相；表现之三是勤劳而不富有的折腾决策：以建筑物的平均使用寿命为例，我国建筑物的平均使用寿命是二十多年，美法两国是我国的4倍，而英国则是我们的6倍多，亦即同样的建筑我国需要建设4~6次以上；表现之四是行政决策重大项目失误明显损失巨大：各个地方争先恐后地建设经济，上项目，上大项目，但失误不少。有另一组可资佐证的数字：2008年，国家财政部对总额达68亿元的21个在建项目的投资效益进行调查，结果显示：项目超概算平均为85%，最多的达282%，项目超工期平均23个月，最多的达120个月。^[7]综合来看，造成重大决策失误的一个主要原因就是政府决策问责机制缺失。一个恶性循环的怪圈由此发端：一方面，重大决策失误现象屡禁不止；另一方面，决策者们的失误又难以得到应有的追究。建立符合我国国情的决策问责机制迫在眉睫。

三、决策问责体系建构的路径选择

意识先行。这里的意识指的是决策者在决策过程中应当具备的责任意识。提高决策者尤其是行政领导的决策责任意识是优化决策责任体系、提高决策质量和效率、有序推动决策问责制度建立和健全的前提。^[8]这个责任意识主要包括一个重点内容，即行政机关及决策者的行政权力必须与相应的行政责任相匹配，政治责任、行政责任、经济责任、道德责任和法律责任五位一体，并在这一意识的基础上建构起完整的决策问责的责任体系。在决策实务中，要严格遵循“谁决策谁负责”“谁主管谁负责”的原则，系统厘清决策责任主体，明晰对应决策关系人或集体的具体责任。目前我国的领导体制采取部门集体领导与个人分工负责相结合的方式，所以在决策问责实务中一个首要意识就是宜明确集体决策中的个人责任划分，宜按照最高决策者、直接决策者、方案提供者的分类原则确定问责层级和幅度，以消除有权无责、相互推诿现象。

程序是核心。这里的程序指的是决策问责程序，其总体原则是根据度量依据问责情形确立层级幅度，坚持教育和惩戒相结合，并依法保障问责客体权力救济途径的畅通。具体程序可以依据决策的不同类别和环节来展开。从常规的程序化决策方面说，导致决策出现问题的原因经常是不遵守既定原则和章程办事。这种情况下问题的解决将必须追究每一个具体环节可能出现的决策失误；而非程序化决策方面讲，情况则需加以区分。第一，在决策出现失误的初始阶段，要对信息子系统给予充分的重视。这一时期必须重点围绕两个方面开展工作：一方面是在行政信息统合的过程中信息子系统是否符合预设标准，是否保证了决策信息的完整与透明；另一方面是问责机制的建立能否真实地反映民意，公民有没有畅通的渠道来表达意愿并参加重大行政决策的制定，行政决策制定后能否受到大家的监督和制约等等。第二，集思广益设计方案并且对制定的方案进行相应的评估。这一时期问责的重点在于方案评估必须做到有相关领域专家的参与，并对方案的可欲性、可行性、风险性、合法性、效益等进行论证和评估，以期达到最佳的效果。第三，在最后的决策实施阶段中，问责的着眼点是待机而动，即依据决策实施的信息反馈和环境变化对决策及时作出相应修正和调整，尤其是国家政策的变动、相关

执行机构的反馈、行政信息的变化等,这些都是问责的依据。

制度和法律是保障。始于公共卫生事件的中国行政问责已历近十年之变,《公共卫生突发条例》的颁布和实施标志着中国开始了行政问责制度的探索,然而,系统化、制度化和法制化的行政问责体系还远未形成,由问责而对决策失误起到的警示、遏制和消弭作用还远没有达到。另外,由于权力救济机制的匮乏,被问责官员复出或重新起用的程序混乱,表现出极大的随意性和主观性,从而在很大程度上影响了决策问责效果和政府公信力。因此,需要科学的制度安排和有效的法律体系以弥补当前决策问责的不足,纠正问责实务中的错误导向,保障问责成果。《党政领导干部辞职实施办法》(中组部,2003)和《党政领导干部辞职暂行规定》(中组部,2004)的相继出台、温家宝在《政府工作报告》(2006)中对建立健全行政问责制的首次提出、《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》(中办、国办,2009)的颁布实施,以及2012年十八大报告中关于“建立决策问责和纠错制度”的表述,这些无疑为我国决策问责制的建立健全指明了方向。从具体的实践运作来看,各级政府应该从多个维度对现有与决策问责相关的法律和制度进行完善,并择机推动决策问责专门法的建立,为决策问责实务提供标准化、制度化了的程序和做法,切实发挥行政决策问责制对于行政决策无效或低效和重大决策失误行为的制约作用。

当然,问责旨在警示,其“深层意蕴是在于预防,不在于追究”^[9],决策问责程序一旦启动就预示着决策者、决策过程或执行结果存在着重大问题,而这恰恰不是我们想要看到的,应然的状态应该是以高素质决策团队为主体依托,在充分调查研究的基础上,从决策对象的客观规律出发,运用科学合理的决策方法,实事求是,反复求证,慎重实施,反馈调节,以最大程度上降低决策的失误程度,提高决策质量;同时还要不断打破认识的局限性、工具的阶段性和信息的有限性的藩篱,不断提高我们的认识水平、拓展我们的工具水平、强化我们的文本基础,从而从根本上保证决策生产力的持续提升。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于实行党政领导干部问责的暂行规定[EB/OL]. (2009-07-12)[2013-02-11]. <http://www.xinhuanet.com>.
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的讲话[R/OL]. (2012-11-08)[2013-02-10]. <http://www.people.com.cn>.
- [3] 毛泽东. 毛泽东著作选读(下册)[M]. 北京:人民出版社,1986.
- [4] 张创新. 现代管理学概论[M]. 修订版. 北京:清华大学出版社,2005.
- [5] 伍洪杏. 行政问责的三重依据[J]. 长白学刊,2012(6):64-69.
- [6] 陆远权,高燕. 改革开放中的中国行政问责制度[N]. 大连日报,2008-12-15.
- [7] 郑泰安,黄泽勇. 行政决策问责规制研究[J]. 理论与改革,2012(5):121-124.
- [8] 唐葵. 建立健全政府决策失误问责制[J]. 清远职业技术学院学报,2012(2):34-37.
- [9] 张创新,赵蕾. 从“新制”到“良制”:我国行政问责的制度化[J]. 中国人民大学学报,2005(1):112-117.

(责任编辑 陶舒亚)