政策与管理

尽快完善重大事故调查制度

现有重大事故调查制度还存在某些缺陷，影响到重大事故风险管控能力的提升，有必要加以修订和完善。建议尽快健全完善重大事故调查相关法律法规，严格规范事故调查程序，提高调查质量，为严肃追责和改进管理打下坚实基础。

□ 董幼鸿



重大事故调查存在的突出问题

“重”体制内人员参与“轻”第三方力量的介入。重大事故一旦发生，政府主管部门立即成立临时性的调查组织，其成员主要来自于上级政府部门、安全监管部门、司法部门等体制内人员，临时聘请一些相关专业领域的专家，整个过程是相对封闭的，其他利益相关者及公众参与度比较低。在这种“自查自纠式”的调查过程中，由于各种错综复杂的利益交织在一起，难免会出现调查组成员和被调查对象之间利益的博弈，这会多少影响事故调查的公正性。同时参与调查的专业人员大多是临时聘请的，对调查人员资格没有严格的规定，也不需要取得调查人员专业证书或资格。这些因素存在某种程度上会影响调查结论的权威性和科学性。

“重”责任主体认定“轻”技术层面的论证。一般来说，事故调查过程应包括两方面内容：一是主观方面，相关主体责任认定。即事故的事实与原因分析，确定相关主体的责任。二是客观方面，事故背后的技术和专业问题论证。在重大事故调查中，受强大外在压力的影响，事故调查工作重心往往放在梳理事实、剖析原因、明确责任等方面，更加注重结果导向，偏重于责任认定和追究责任人等方面。而事故调查本身是一种专业性非常强的工作，有些技术问题需要时间和空间去论证，而在短时间内完成大量专业性、技术性的详尽分析工作，显然是一种难以完成的任务，这大大影响了事故调查背后的科学论证、技术判断等方面的工作，使得调查报告往往更加重视责任认定和责任追究而相对忽视事故调查中更重要的专业技术等方面内容，势必会影响事故调查报告的质量。

“重”事故原因分析“轻”优化改进措施。纵观国内每次重大事故调查的报告，基本上大部分内容是关于事故背后的原因及相关主体责任认定的，具体原因分析有的似乎模板化和格式化，如大多是安全意识缺乏、安全生产主体责任不落实、安全规章制度不健全、监管不力等，这些对未来改进工作缺乏有效的指导。尤其是对事故防范和风险防控等方面改进的具体措施更是抽象、笼统，不宜操作，而这方面恰恰是对事故预防和风险控制有重要借鉴意义和价值，这也是事故本身对安全管理带来的“正效应”，但在现实中重视明显不够。

“重”短期应急的回应“轻”未来长效制度的建设。我国《生产安全事故报告和调查处理条例》第29条明确规定，事故调查组要在60日内提交事故调查报告，特殊情况下最多可延长2个月完成。当前，又加上处在新媒体时代，事故一旦发生后，会在瞬间快速扩散传播，成为社会各界普遍关注的焦点、公众热切议论的热点，媒体和公众最关心的是事故的信息是否透明，什么层级领导应承担责任及追究何种责任等，所有这些给事故调查留下的时间和空间非常有限。因而，大多数事故调查必须迅速对社会的关切作出有效回应，致使事故调查工作很多是应急式、短期性的。但从重大事故风险管理来看，对调查中发现的问题和缺陷如何从制度或体制机制上加以完善，如何从源头上消除隐患、控制风险及彻底消除危机事件，才是重大事故调查工作的真正价值。否则，应急式的调查更多是满足短期社会关切需要，忽视长远的重大事故风险管控制度建设及体制机制的完善，结果还是没有从根本上解决问题，事故依然会不断发生，陷入循环往复、周期性地轮回的窘境，难以彻底地从源头上消除事故的隐患和风险。

如何完善重大事故调查制度

尽快健全完善重大事故调查法律法规，严格规范事故调查程序。我国事故调查以《生产安全事故报告和调查处理条例》为依据的，对事故调查主体、程序、专家资格等方面规定不够全面和权威。当前可以以人大立法或授权立法形式出台一部事故调查方面的法规，对事故调查过程行为作专门、统一的规定，建立符合中国国情的事故调查体制，加强事故调查工作机制建设，坚持尊重事实、尊重科学、尊重规律的原则，保证调查过程和结论在权威公正的前提下，向社会公开，接受社会的监督。同时，完善事故调查主体、调查期限、调查内容、责任认定、听证、结果公布等一系列制度内容，规范事故调查的全过程环节，提高事故调查的权威性和规范性。

成立国家和地方层面专门的事故调查委员会，建立一支稳定且专业的调查人员队伍。在组织机构上，国家和地方可成立专门事故调查委员会，该委员会应保持相对的权威性、稳定性和独立性，不隶属于任何部门，同时接受人大或同级政府的监督，避免调查委员会成为临时性的机构，杜绝“自己调查自己”和调查结果难免偏颇的嫌疑，打破事故调查背后的利益藩篱，保证调查的公正性和权威性。在队伍方面，着手提高调查人员的专业化程度。借鉴国外成熟的做法，实行事故调查人员准入资格制度，提高事故调查人员的从业门槛，从具有丰富专业工作经验的公务员、企业管理人员、专业工程师、工业安全等专家学者中选拔，并经专门培训和训练，取得调查人员资格后方可参与事故调查。解决当前事故调查中人员“临时工”现象，保证事故调查队伍的稳定性，有利于提高事故调查的质量和效果。

吸纳更多主体参与事故调查过程，保证事故调查过程的开放性和透明度。在重大事故调查中，除了吸纳专业人士对事故背后技术的细节进行专门检测和验证以外，还可以吸纳媒体与公众，尤其是遇难者、受伤者家属参与调查，向伤亡家属及时通报调查进展情况，接待和解答各方疑问，必要时可以开专家听证会，对专业性的疑问进行解释，力争拿出一份经得起历史考验、多方能接受的调查报告，确保重大事故调查的科学性和公信力。

重点探究事故背后制度缺陷和技术失效的因素，注重重大事故长效风险防控机制建设。纵观发达国家调查报告，它们更多地在陈述事故经过、事故调查的主要发现、事故原因分析过程、事故的根本原因和直接原因，在此基础上提出详尽的非常实用和可操作性的改进建议和优化措施，这对控制未来事故风险具有宝贵的专业参考价值。在今后重大调查过程中，避免过于重视责任认定和追究的倾向，而忽视事故背后客观的事实和原因的技术分析，重点应探究事故背后的制度缺陷和技术失效的深层诱因，提出具有指导意义的建设或改进措施，包括改善设备设施、改进安全管理、预防同类事故的各项措施和机制等，这些成果最终能成为相关部门的标准、政策或者法律，为今后重大事故风险管理和应急处置提供长效制度保障。

有感而发

用问责制破解行政首长出庭应诉难

行政机关首长出庭应诉，原告与被告面对面，可以有效缓和矛盾，减少对立情绪；可以倒逼行政机关首长和行政机关工作人员提高依法行政意识和水平。每一次行政机关负责人出庭应诉就是一堂活生生的法治教育课，同时也是一场实实在在的依法行政考试。

□ 刘武俊

近日，中央全面深化改革领导小组第17次会议审议通过了《关于加强和改进行政应诉工作的意见》，体现了党中央对行政应诉工作特别是发挥行政审判职能作用的高度重视和从严要求。会议明确提出，要加强组织领导，支持推动行政部门做好应诉工作，加大对行政应诉工作的监督考核力度，严格落实行政应诉责任追究。行政机关要加大对行政应诉工作监督考核力度。《意见》的出台，或将在全国范围内推广对行政首长出庭的硬性考核。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出健全行政机关依法出庭应诉的要求，《关于加强和改进行政应诉工作的意见》是贯彻落实该要求的重大举措。今年5月1日，修订后的《行政诉讼法》施行，新行诉法规定了行政机关首长出庭应诉：被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭。被告没有正当理由拒不出庭或未经法庭许可中途退庭的，人民法院可以向其上一级行政机关或者监察机关提出依法给予其主要负责人或者直接责任人员处分的司法建议。不过，修订后的行诉法对行政机关首长出庭应诉的规定依然属于原则性规定，专家学者们普遍认为该规定“偏软”，没有规定不出庭应诉的具体问责程序及责任追究后果，可能导致形同虚设。

尽管早在新行诉法施行前，已有超百个政府机关设立了行政首长应诉机制，在一些地区行政首长出庭率甚至已达100%，但是目前行政首长出庭硬指标执行参差不齐，新的《行政诉讼法》实施5个月以来，一些地区一把手出庭应诉率仍旧偏低。这次《关于加强和改进行政应诉工作的意见》的通过，强调严格落实行政应诉责任追究，有望补上行政首长出庭应诉的责任制短板，用问责制破解“告官不见官”现象。

“民告官却见官难”一直是行政诉讼实践中存在的突出问题。现实中，行政首长普遍很少亲自出庭，即使有也往往被作为新闻渲染报道，即便出庭也难得发声。

1989年4月3日，时任浙江省苍南县县长的黄德余代表县政府亲自出庭应诉一起“农民告县长”案，被公认为《行政诉讼法》颁布前夜全国首例行政首长出庭应诉行为。全国各地多有行政首长出庭应诉事件发生，赢得社会舆论普遍赞扬，成为“道德模范”，每次行政首长出庭应诉几乎都会引来媒体的关注。从1998年起，全国各地陆续出台了关于行政首长出庭应诉的规定。由于《行政诉讼法》并没有刚性规定行政首长必须出庭应诉，使得行政首长出庭应诉大多“看起来很美”，多地行政首长出庭应诉成了“昙花一现”，行政首长出庭的“水分”不少。主要体现在地区发展不平衡，总体出庭率偏低、行政首长总缺席。行政首长委托工作人员、律师等代理出庭成为普遍做法。即便出庭，行政首长也往往“出庭不出声”、存在“走过场”、到庭一游的现象。目前民告官案件中被告席上多为行政首长的“替身”，而这些“替身”却不能代替行政首长拍板，甚至连实质性表态的权利都没有，几乎都要回去向领导请示汇报。

行政首长出庭应诉是颇具中国特色的诉讼制度。行政机关首长出庭应诉，当面与原告沟通，可以有效缓和矛盾，减少对立情绪，取得良好的法律效果和社会效果。可以倒逼行政机关首长和行政机关工作人员提高自身的依法行政意识和水平。每一次行政机关负责人出庭应诉就是一堂活生生的法治教育课，同时也是一场实实在在的依法行政考试。

行政机关主要负责人出庭应诉已经是修改后的行政诉讼法明确规定法律原则，关键是要让这条刚性的法律援助真正长出锋利的“牙齿”。行政机关主要负责人特别是行政首长必须从依法行政的高度切实转变观念，树立出庭就是责任、应诉就是公务的法治观念。实际上，行政首长在法庭上直面行政相对人，可以更直接、更及时地发现本部门工作中存在的问题和不足，更有效地提高依法行政水平。更为重要的是，行政机关首长出庭应诉，可以倒逼行政机关首长和行政机关工作人员提高自身的依法行政意识和水平。负责实施80%以上法律法规的行政机关能否严格依法行政，对于社会的有序运行和法律的有效实施起着关键性的作用。

充分发挥问责制对行政首长出庭应诉的倒逼效应。建议以实施《关于加强和改进行政应诉工作的意见》为契机，进一步完善行政应诉的责任追究制度，以司法解释和司法文件的形式出台具体的责任追究细则，真正让行政应诉制度落到实处。要制定完善有关行政机关法定代表人出庭应诉的刚性制度，将倡导性规定提升为义务性规定，将行政机关首长出庭应诉的要求落到法律的实处。对于无正当理由不亲自出庭应诉者应当予以问责直至追究法律责任。此外，建议把一把手出庭应诉的有关情况纳入两会政府工作报告和政府机关年度考核及执法质量考核评议范围，将一把手出庭率作为检验依法行政水平的重要指标，要求政府在向人大述职时予以叙明。

建议将行政机关负责人的范围扩大为领导班子成员，并允许行政诉讼实行有条件的委托代理制。当前，行政诉讼实践中行政机关一般委托代理人出庭应诉。出庭应诉的行政机关负责人中，大约三成为正职领导，七成为副职领导。实践中，要求行政诉讼案件一律由行政一把手出庭应诉显然不太现实，有必要将出庭应诉的负责人范围拓宽到整个行政机关领导班子成员，并且在委托代理人出庭应诉的情况下可以要求有关负责人旁听审理。在行政机关委托律师或者法律顾问出庭的情况下，对于没有明确要求负责人出庭应诉的案件，行政机关负责人可以选择出庭应诉或者旁听审理。案件直接涉及的行政机关相关部门的执法人员原则上应当旁听审理。当然，法律要明确出庭应诉的案件范围，对于行政机关负责人必须出庭应诉的即使聘请律师也必须亲自出庭。这样就既体现原则性，又体现灵活性。

民告官中负有出庭义务的各级行政机关首长不妨大大方方地站在被告席上。期望《关于加强和改进行政应诉工作的意见》真正激活行政应诉问责制，倒逼行政首长依法出庭应诉，倒逼出法治政府的新气象。

发展之路

第三方评估 助力治理现代化

□ 黄建军

国家治理体系和治理能力现代化要求实现政府治理质的飞跃。提升政府治理质量，离不开对政府治理效能的评估，通过评估能够摸清家底，明晰未来改进方向，还能够实现以评促改，梳理既有治理成功经验。

现代社会中屡见不鲜的各类评估，在中国传统政治中多表现为考核和监察。官员考核制度和监察制度通过对不同层级官员及其政策执行情形的考核，成为官员们赏罚黜陟的依据。但自古以来，普遍存在的一个问题是，这类考核评估的主体都是来自官员共同体的成员，而缺乏来自独立的无直接利益关系的第三方作为考核评估的执行主体。在近期召开的国务院常务会议上，李克强总理强调，新一届政府要广泛开展第三方评估，通过委托研究机构和专业评估组对国务院政策措施落实情况全面分析评价，既可以将各类智库资源整合到政府治理创新中，又可以加强外部监督，更好推动国务院各项政策措施的进一步落实，让人民群众更多分享改革红利。

从实践来看，第三方评估在专业性、中立性和可信度上具有较好的优势。首先，社会进步发展中一个很重要的特征即为分工的细化，而不同的分工需要不同的专业化知识支撑。由于政府政策涉及面广，包含各类行业的不同政策，具有较高的专业性。如近期的国务院第三方评估政策中，既有经济社会问题的棚户区改造、精准扶贫等政策，又有涉及工程基建领域的如重大水利建设等政策。这些政策就其具体内容而言包含社会学、经济学、政治学、管理学、工程学等不同学科知识。显然，此不同类型的政策评估，具有相应不同专业知识背景的评估机构能够实现用己所长，更高效准确地对政策实践效能给出科学客观的判断结果。其次，当前世界不同国家均遇到不同程度的政府信任下降难题，公众对来自政府部门的报告信任不过，这不但影响到政府的形象，还可能动摇执政党合法性的根基。而来自第三方部门评估，由于其较好的中立性，避免政府部门“既当运动员又当裁判员”的自我评估，所得出的结论也更有利于提高老百姓的信服度。中国社科院2013年发布的《中国社会心态研究报告》显示，处于转型期的中国社会信任危机频发，第三方评估出台，也将有利于社会信任的重建。

当然，目前我国的第三方评估刚处于起步阶段，评估制度的完善、评估经验的积累、评估效果的提升还有很大的成长空间，未来需要从以下几个方面入手，更好地实现第三方评估设立的初衷和预期的效果。

第一，作为第三方评估对象的政府，需在政策信息公开透明方面树立新思路。来自政府部门的信息是最重要的信息资源，是评估机构了解和监督政府行为的重要依据，更是实现政策评估的前提。政策评估所需要信息除了包括在我国信息公开条例框架下的政府主动公开信息和被动申请公开信息以外，可能还需要更多的政策实践的原始数据。面对第三方评估机构的特殊需求，政府部门应在涉及国家安全信息和政策评估信息中寻求平衡，在政府部门的原始数据和现有已公布的二手数据中探索信息公开的新思路。

第二，需要拓展第三方评估的主题。一方面，要在聚焦中央政府政策效应的同时，逐步将地方政府及其部门的决策效应纳入评估体系中；另一方面，评估对象在聚焦于政策或决策的经济效益的同时，还应包含该政策或决策所带来的其他溢出效应，如对政府的公信力、沟通力和决策能力、政策执行能力、协调能力等诸多方面的影响。唯有这样才能实现改进政府部门的治理思维、治理规划、政策设计和政策论证等方面的能力。

第三，强化第三方评估主体的遴选和管理。目前尚缺乏相关评估机构的遴选标准，更多地体现在政府委托，这虽然有利于快速确定评估机构，实现评估事项的迅速开展，但如何在市场化的经济中调动评估机构的主动性和积极性，实现公共财政支出效益的最大化和参与主体的多样化，也是下一步需要考虑的问题。需要建立完善的评估机构遴选标准或通过招投标确定评估机构，让大学乃至民间智库等均有机会通过竞争参与第三方评估。

第四，对于评估报告的评估需要进一步明确。伴随各类政策执行的第三方评估开展，目前越来越多的评估报告也通过媒体报道被披露出来，但如何避免评估报告千篇一律的“优化职能、简政放权、放管结合、优化服务”等宽泛建议，如何提高建议的可操作性和可执行性，依然是检验评估报告有效性和实用性的重要标准。

第五，当前的第三方评估更多是一种事后评估，未来的第三方评估更需要将这类事后评估引向事前评估，避免由于缺乏充分评估和科学论证的政策失误带来的重大的经济损失。因为，到了那样的时候，即使再多的事后评估，也难以挽回巨大损失和人民信任。

总之，作为当前政府政策实践创新的重要内容，第三方评估有助于改善政府治理过程中的权能配置问题，有助于增进政府部门的结构性优化和人员管理创新。当然在实践初期也需要通过进一步完善相关配套措施，以更好地发挥作用。未来，需要按照国家治理现代化和“四个全面”战略的统一部署，与中央深化改革的战略步骤同步并进，借助第三方评估深入分析改革与治理的重点难点及其深层原因。

