本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

公共行政

健全问责制须强化行政问责

□ 张　弦

问责制实践的新动向

在现代治理体系与框架下，强化对党政权力主体的监督问责，健全完善监督问责制度，是确保党的先进性、提升政府效能的必然途径。

近年来，党中央高度重视廉政建设和权力监督体系建设，频现新的思路和举措。就问责制的实践看来，主要有三个特点。

提出主体责任，并切实进行追责。党的十八届三中全会提出“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度”后，十八届中央纪委五次全会再次提出“深入落实主体责任”，强化责任追究。2015年9月，河南省新乡市委原书记因对其下属3名厅级领导干部严重违纪违法案件负有主要领导责任，被处以党内严重警告处分，并被免去领导职务，标志着追究主体责任制度在实践中的落地。2015年10月，“主体责任”被加入新修订的《中国共产党纪律处分条例》，从以往强调党风廉政建设的主体责任，扩展到全面从严治党的主体责任。

问责呈现普遍化常态化趋势。近几年来，秉持“动员千遍，不如问责一次”的理念，纪检监察系统的巡视检查与监督问责力度不断加大，各地也普遍通过完善相关制度、“一案双查”、拓宽投诉渠道等途径，落实追究“两个责任”。各级政府和各部门的问责意识日渐强化，问责机制渐趋长效化常态化。

行政问责、治庸问责得到更多重视。长期以来，我国的行政监督问责实践以廉政反腐为主要内容，较少关注失职、渎职等行政行为的危害并给以问责。近段时期以来，各地在加强廉政责任追查的同时，也开始对行政不作为等“庸懒散”现象进行问责。“问责治庸”制度与实践的逐步建立与推广，对于完善问责制度，提升政府效能，都有重要的意义。

健全问责制的关键在于强化行政问责

党的十八大以来，我国的廉政反腐建设取得了巨大的成绩，在肃清政治生态、重塑政府公信力方面效果显著。但仍有不少党政干部在工作中存在畏首畏尾、不求有功但求无过的慵懒不作为心态；一些部门由从前的“利益争夺”变成了“责任推脱”，对于权力事项，甚至从过去的能争就争变成了能推就推。本届政府大刀阔斧推行的简政放权改革，原本意在降低企业和公民的办事门槛，激发经济社会深层活力，如今在不少地方却演变成了“门好进，脸好看，事难办”，改革一定要突破这种“僵局”。

破解这种“怪现象”，就必须在一手抓廉政作风建设的同时，一手抓政府效能建设，在明确权力部门与主体责任事项的基础上，对其履行行政责任的失职渎职进行严肃问责和惩处。当前，健全问责制度，确保改革“红利”的释放，关键在于强化行政问责。

自2003年SARS事件开启行政问责历程以来，此后发生的开县特大井喷事故、密云灯展踩踏事件、阜阳奶粉事件、三鹿奶粉事件等重特大事故中都有相关领导都受到不同程度的责任追究。2009年，两办印发了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，标志着我国行政问责走向了制度化、规范化的阶段。

回顾我国近年来的行政问责实践，尚存在以下几类问题。

一是以行政问责为主，多集中在“人命关天”的领域，缺少日常行政效能问责、绩效问责。

二是问责制度不健全，同体问责为主，即以党内纪律检查部门对党员干部的问责，或以行政上级对下级的问责为主，缺少异体问责。尽管在制度设计中保留了立法机关问责、社会团体问责等外部主体问责机制，但在实践中，人大的问责作用很难发挥。而“网络问责”虽然成为近年来较具影响的外部问责机制，但却存在问责启动程序不明、制度化不足、舆论空间有限以及网络暴力执法等问题。尽管同体问责也可取得显著效果，但现代行政学的一般原理及行政实践显示，单一问责主体和启动机制难以涵盖多元主体问责的全部效果。

三是问责过程不透明，重结果轻回应。目前因重特大事故启动的行政问责，多由相关职能部门主管上级协同公安检察机关进行事故调查，最后向社会发布调查处理结果。但是，问责制作为现代民主政治的一项重要制度内容，其本身包含了政府与社会的“交互性”要求，具体表现为一方质询，一方回应，从而将问题和责任“说清楚”。目前我国的行政问责，不但在过程上缺少公众对事故调查的质询与参与，更缺少官员本人对责任的公开说明和道歉；只重视了问责的“震慑”力量，忽视了问责制对公民意识的培育价值。



完善行政问责的几个着力点

当前，进一步健全完善问责制度，切实发挥问责机制对政党建设与政府效能建设的作用，应当重点从以下几个方面着力。

以责任清单为基础，强化无为问责，确保有限问责。问责的前提是明确责任。党的十八届三中、四中全会都提出“推行政府权力清单制度”。有权必有责，离开责任对权力进行明确没有意义，因此，权力清单的实质是责任清单。各级政府和部门应当加快责任清单的编制，明确责任事项的来源依据以及履职主体、程序、时限、方式、责任追究途径等各项要件，从而一方面促进行政主体的责任履行，另一方面为责任追究提供依据，避免无限放大责任，失去切实追责的可能与意义，最终使问责制流于表面。

以行政决策问责为重点，加强一把手权力问责。依法治国目标实现的关键在于依法行政。而重大行政决策权运行效果的优劣，直接影响依法行政的有效落实，关系法治政府建设的成败。因此，必须按照十八届四中全会的要求，严格“健全依法决策机制”，对重大行政决策的责任主体、征询及发布程序、决策时限等要素进行明确规定，完善行政决策的效果评价机制，真正“建立重大决策终身责任追究制度及其责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时做出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任”，加强对一把手的权力问责。

以强化人大作用为重点，落实异体问责。作为民意代表机关和国家权力机关、立法机关，人大行使对行政权力主体的监督问责权是现代民主政治的本质要求。我国《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》虽然规定了人大具有审查批准本级政府预算、对本级人民政府及所属部门工作进行质询、调查等权力，但要落实这些权力，发挥人大对行政机关和权力主体的问责作用，仍需进一步细化完善相关配套制度。一要处理好党的领导和人大监督的关系，强化人大对政府的监督职能与相应的资源配置，重点强调落实人大对政府预算及其执行状况的监督审查权；二要完善人大问责的程序性规定，明确问责启动、调查方式、对象时限等问题，尤其强化人大对权力机关党政领导的质询调查权；三要推行人大代表常任制，确保人大问责的长效性、外部性和独立性。

以公开透明为突破口，推进社会问责。信息时代的到来、网络社会的发展以及教育水平的普遍提高，赋予大量社会主体自主甄选、辨别与判断事实和发掘真相的能力。对政府依法履行其职能的行为在非特殊情况下均予以公开，本身即能促进政府的有效履职。而在环境保护、食品安全等领域，如能对行业监管的相关数据进行公开，必将推动责任主体的明确，催生社会监管问责机制的诞生，从而促进相关领域监管治理问题的有效解决。

依法治国

走向立法精细化

□ 赵迎辉

法律的精细化是立法技术成熟的重要标志，也是法律能够真正得到执行的基本前提。党的十八届四中全会决定指出，要推进立法精细化。今后一段时期，转变立法理念，采取有效措施提高立法质量，实现从粗略式立法到精细化立法的转型升级，是我国在社会主义法律体系初步建成之后进一步提升立法工作的必然选择。

为适应经济社会发展新的需要，立法工作的重点应从体系构建转为质量提升，强调立法的精细化和操作性。具体应从以下几个方面着手。

科学划分立法权限。立法过程本身就是一个权力和利益的分配和平衡过程，立法权限如何划分，涉及中央和地方国家机关之间的权力配置，是关系到经济发展和社会稳定的一个重大问题。一直以来，人大在立法中的主导作用没有得到充分发挥。部门立法权限过大，部门利益法律化的倾向严重。十八届四中全会决定指出，“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”，这是从体制机制和工作程序上有效防止部门利益法律化的有效途径。2015年修改的《立法法》将立法权限的划分作为修法重点，授予284个设区的市地方立法权，明确设区的市可以对“城乡建设与管理、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规。这有利于各地结合实际情况，制定出更具针对性、更灵活、更及时、更切实可行的地方性法规，从而为实现立法精细化提供制度保障。

加强立法前调查研究。搞好调查研究，是提高立法质量的重要途径。只有把调研工作做扎实，才能减少立法的盲目性，增加立法的科学性。具体来说，就是要深入基层，深入实践，弄清楚法律法规所调整的社会关系的基本情况、存在的主要矛盾、需要解决的实际问题，找准立法重点难点，探求科学应对之策，确保立法的针对性和可操作性。还要建立健全立法联系点制度，拉近社情民意与立法活动的距离，汇集基层最原汁原味的“第一手资料”，广泛听取民众的立法意愿，使立法能够及时反映社会的发展变化，让各方面的利益诉求得到充分表达。

细化法律规范具体内容。在立法的起草、论证、审议、修改中，要克服权力与权利、权力与责任、权利与义务关系配置不平衡的倾向，确保权责相当，确保公民、法人和其他组织的合法权益不受侵害。在立法模式和体例上，提倡性、号召性、宣示性的条款，尽量少写，不求大而全，贵在专而精，重在管用，重在可行。在法律规范设计上，力求具体、明确，立法调整的对象和范围要界定清楚，不能模糊或者产生歧义；执法主体的权责要明晰，不能交叉或者重复；行政处罚的情形要规范、细化，自由裁量权不能太大。对于立法中的焦点和难点问题，积极建立多层次、多方面的立法矛盾协调机制，切实把矛盾和争议解决在各方普遍接受和法律允许的框架内。法规条文的表述要准确、规范、严谨、简练、通俗，力争做到字斟句酌，精益求精。

完善立法后评估制度。立法不仅要考虑过程成本，还要研究实施后的执法成本和社会成本。立法后评估就是按照一定的评估程序，通过问卷调查、实地调研、案例分析等多种形式，对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价，并提出完善法律法规建议的活动。立法后评估可以使各方了解法律法规实施的真实情况，准确把握法律法规调整社会关系的有效性以及存在的主要问题，从而为法律法规的修改和完善提供重要参考和事实依据。它既是对立法“成本—收益”的效益评估，也是根据实际情况对立法的再次调试。我国立法后评估制度起步较晚，评估的内容、评估的标准、评估的手段等都还处于探索阶段，评估的实践也还不够成熟。今后要进一步完善制度设计，促进立法后评估制度科学化规范化，增强立法的针对性和可操作性，切实推动我国立法向精细化转变。

参考与借鉴

用法律明晰学校责任

□ 安　杨

年前，一则“雨雪还未到，所有人吓倒了！中国孩子怎样挑战未来，面对敌国入侵？”的文章在微信朋友圈里疯传，内容大抵是说年前的寒潮中，媒体的狂轰滥炸和中小学校的提前放假，使得家长和孩子被风雪吓倒，却无人给孩子一次正面的精神教育，而反观别国的孩子在寒冬中却显得不那么娇弱。很多人在转发留言时称，以前不论严寒酷暑学校都不曾停课，大家手牵着手在雪地里摔的连滚带爬赶去上课，高考在7月举行且从不封路禁噪，又有人联想到20多年前孙云晓先生写的文章《夏令营中的较量》……一时间对中国孩子未来的担忧充斥在整个社交媒体圈里。我们必须承认，此文深深地触及了独生子女政策、家庭教育方式、校园安全以及教育体制等等当下的社会痛点问题，但是如果换一个角度来看，你就会发现学校提前放假背后的深层次原因。

自从2002年《学校伤害事故处理办法》规定“学校对未成年学生不承担监护职责”以来，学校对学生的保护职责就被界定为一种教育和管理的职责，而不是监护职责。这一论点虽然已经取得了学界的共识，但是相当多的人仍然认为只要将孩子送进学校，家长的监护职责就部分地转移给了学校，学校作为学生在校期间的监护人，应对学生的人身安全承担无过错责任。这种看法混淆了学校和家长的法定职责，维稳的要求再加上同情弱者的社会心态，使得学校在很多案例中成为息事宁人的牺牲品，承担了许多不应有的赔偿责任。学校也因此变得畏首畏尾，在组织和开展教育教学活动时常采取“多一事不如少一事”的消极做法，把学生的活动空间限制在教室或学校之内，比如校内不允许“非常规冲跑”，校外活动则要求家长全程跟随。圈养的方式不仅严重影响了学校正常工作的开展，对学生的长远发展也产生了负面影响。

实际上，《侵权责任法》第38、39、40条对于学生伤害事故中学校责任的承担依据、责任划分、归责原则和举证责任分配等都作了明确规定。该法规定，10岁以下和10岁以上的未成年学生在学校出现伤害事故，学校应分别承担过错推定责任和过错责任；对第三人侵权造成的学生人身伤害，学校未尽到管理职责的，应当承担相应的补充责任。可见该法把学生伤害事故中的学校侵权责任与监护人责任做出了明确的区分，对学校侵权责任是以未成年学生年龄为标准作出了过错责任的规定，而对监护人则延续了《民法通则》的无过错责任。这种侵权责任的区分有利于平衡学生伤害法律关系中各利益主体间的权利与义务：既能促使学校和教师明确责任，主动做好预防工作，包括设施检查、安全教育、应急预案等，也能使学生提高安全意识、遵守安全操作规程，还能使家长懂得责任区分，从而配合学校共同做好学生安全工作，预防学生伤害事故的出现。因而《侵权责任法》的38~40条被学界认为是给学校松绑、助力学校实践素质教育的强有力依据。

然而教育界对此仍有疑虑。一方面，法律的规定不够详实，例如《侵权责任法》规定，对于限制行为能力人，学校如果尽到教育、管理职责，可以不用承担责任。但是怎样算是尽到教育、管理职责？标准如何界定？学生上学或放学路上出了问题，学校是否应当承担责任？模糊的条文给学生伤害事故的协调和处理带来了难题。另一方面，“徒法不足以自行”。虽然法律已经有了规定，但是现实中只要发生学生伤害事故，人们仍然会第一时间把矛头指向学校，甚至不论事故是否发生在学校，也不论学校是否有过错，都会强调追究教师和学校的责任，并对学校提出更严格甚至更苛刻的要求。在一次教育法制的讲座中，几名中小学校长提出，学校十分愿意依法来解决纠纷，但是不少案例中家长并不愿意走法律的途径，而是通过堵门上访、媒体曝光等方式给学校施加压力。授课专家则回答说，这就不是《侵权责任法》所能解决的问题了。

可见，此次寒潮中学校提前放假一方面是应对气象灾害，另一方面也是为了规避相应的安全风险。当中央电视台发布寒潮橙色预警以后，多省教育厅发布紧急通知要求做好低温雨雪冰冻天气防范应对工作，若因低温雨雪冰冻影响教学工作正常开展，可提前放假，未完成的教育教学工作留待下学期进行。因为如果在气温极低、雨雪交加、道路湿滑情况下仍然坚持上课，各种交通事故、意外摔伤的可能性自然会大大增加，而学校此时既没有足够的人力物力去清理校内外所有的道路积雪冰冻以消除隐患，事后也就很难证明自己尽到了完全的教育管理职责。那么教师上下班途中可能遭遇的工伤问题，学生在校园里遇到的滑倒摔伤问题等等，都可能会成为学校承担责任的事故隐患。因此，提前放假虽然会影响学校的整体教学计划，但是与可能出现的多起赔偿纠纷相比较，自是两害相权取其轻了。

其实，如果立法机关能将学校的教育、管理职责予以细化，并明确免责条款；如果政府能尽早实现各级各类学校校方责任险全覆盖；如果学校能加强易出事故的时间和地段的管控，并能利用法治教育进校园的契机对学生进行安全教育，特别是加大对家长进行学生伤害事故责任划分的宣传普法力度；如果司法机关都能严格依法审判，而不是为了社会效果拍学校板子……那么教育部门想必也更能权衡好灾害应对与教学安排之间的关系了。

（上接1版）我们要持续推进全面从严治党，就要始终坚持把人民利益放在第一位，把以人为本、执政为民作为检验一切施政活动的最高标准。要坚持以民为师，带着问题深入基层，带着感情融入群众，同群众一块苦、一块干，从群众的实践创造中汲取营养，从群众的需求愿望中找到工作的方向和重点，充分调动群众的积极性，发挥群众的聪明才智，在全省发展中创新创造，凝聚全省心齐气顺劲足的强大合力。坚持以民为镜，听取民声民愿、了解急盼忧怨，特别是透过群众的情绪来看到工作短板，透过民间的口碑来评价作风症结，群众反对的、我们坚决不做，群众需要的、我们尽心尽职，真正把工作坐标向群众满意的方向校正校准。坚持以民为秤，让群众来监督权力运行、让群众来评判工作成效，不仅是人民群众所盼、也是广大干部之福。我们要自觉接受人民监督，决策干事都要以群众赞成不赞成、满意不满意、答应不答应为标准，切不可逆民意而为。要让手中的权力始终在阳光下运行，让各项工作接受人民的检验，这样才能保持政通人和的局面、气顺劲足的环境、风清气正的生态。

推进全面从严治党，要从延安精神中汲取矢志奋斗的力量

习近平总书记强调，“自力更生、艰苦奋斗是我们共产党人的品质，是我们立党立国的根基，也是党员、干部立身立业的根基。”当年，延安陈设简陋的窑洞、经济封锁下的大生产运动，就是共产党人艰苦创业的历史写照；毛泽东穿着补丁衣服给抗大学员讲课、林伯渠拿草绳当腰带，就是老一辈无产阶级革命家树立的人格丰碑。几十年过去了，革命战争的硝烟早已散去，缺衣少食的窘迫不复存在，但对我们来说，自力更生的意志不能移。过去我们一穷二白的时候需要自力更生，现在我们强大了仍然需要自力更生。强大了不等于所有先进技术和装备都拥有了、外部支持都放开了，在涉及国家安全、核心利益方面，仍然要靠自己的奋斗。我们要进一步提高对外开放的水平和层次，但一定要把自己的利益和力量作为定政策、作决策、干工作的基点，独立自主、自力更生、发挥主观能动性，把国内的事情办好，依靠自己力量实现中华民族伟大复兴的中国梦。艰苦奋斗的传统不能丢。虽然我国已经成为世界第二大经济体，各方面实力大大增强，生活条件大大改善，但艰苦奋斗的传家宝决不能丢。我们要牢记以俭养德、以德养政，勤俭节约、精打细算，把有限的资金和资源用在经济社会发展最急需的地方，用在解决群众生产生活困难上，决不能讲排场、比阔气、贪图享受、铺张浪费。创业创新的激情不能减。我们要坚持低调务实不张扬、埋头苦干，始终保持昂扬的精神，以更加振奋的激情干事创业。要以改革释放活力、敢为人先，以法治规范行为、引导社会，让全社会的积极因素充分涌动，让全民的创新创造成为时尚，多做打基础、利长远的工作，办好群众急需、满意的实事，决不能精神滑坡、激情消退、得过且过、无所事事。

黄土厚重孕育华夏魂，党风清正托起中国梦。我们要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，认真贯彻中央全面从严治党等各项决策部署，大力弘扬延安精神，加快建设富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西，以这片红色热土的发展实践让延安精神历久弥新、代代相传。