社会聚焦

拥堵收费还有多远

在政策“有效期内”依照科学的拥堵费管理制度和严格的财政使用计划，确保公交系统建设、路网规划等得到有效资金保障，以此弥补私用汽车使用量下降的压力成本，传递公共交通投资的价值吸引，将拥堵收费政策转化为根治大城市交通病的一剂良药。

□ 谢 明 牛 尊

交通拥堵作为大城市病，如果没有办法回避，那就必须理性面对。北京市“十三五”规划明确提出，将适时出台拥堵收费政策以及其他管理措施，切实降低机动车使用强度和中心城区交通流量。我国其他一些城市在修订《交通管理条例》时也建议把拥堵收费政策列入其中。

拥堵收费政策不同于北京和其他一些城市一直都在执行的尾号限行政策。前者是运用市场手段合理分配城市有限的交通资源，而后者是利用行政手段直接限制车辆的上路行驶。拥堵收费政策涉及城市生活的方方面面，特别是直接关系到人民群众的切身利益，因此，在推出这项政策之前，应该进行科学的论证。

从合理性的角度来讲，经济学中传统的外部性分析能够清楚地解释征收拥堵费的基本逻辑。所谓外部性是指个体生产、消费等活动对其他个体或社会的间接影响，其表现形式主要体现为社会成本的增加。对于交通拥堵，其外部性主要包括居民出行时间成本、环境污染成本、能源消耗成本等，但由此造成每年高达数百亿元的经济损失，最终却由全体社会成员共同承担，这无疑是一种不公平。而征收拥堵费，本质上利用了价格机制来矫正这种利益关系，体现了引导社会公平的政策取向。

从效率性的角度来看，交通阈值下的拥挤突变现象为我们提供了一个崭新的分析视角。当我们对拥堵收费政策的效果有所怀疑时，往往是因为忽略了一个重要的事实：如果能够定义“边际拥堵”（每增加一单位车辆所增加的拥堵状况），那么就会发现，在交通区域内它实际上呈现非线性递增。举例来讲，假如区域内行驶着1辆车，道路畅通无阻，2辆车也并没有造成太大的影响，3辆……乃至第9辆时，依旧没有发生拥堵，但至第10辆车加入时，流量达到了拥堵阈值，随着车辆的增多，拥堵情况开始加剧并呈爆炸式迅速恶化。其重要启示在于“逆边际拥堵”能够带来意想不到的巨大效益——如果15辆车仅仅减少至12辆，人们的时间成本就能得到大幅度地降低；而如果幸运地减少到了9辆，拥堵情况就会完全消失。这种非线性路况意味着政府并不需要为了大力削减车流量而征收高额的拥堵费用，而只要对处于交通瓶颈地带的机动车征收小额拥堵费就能对治堵有明显的效果。也就是说，如果能使少部分车辆避开行车高峰，就会极大地缓解车辆拥堵状况，这充分体现了拥堵收费政策的效率性。

事实上，世界上所有实施拥堵收费政策后的城市，交通拥堵情况都得到了极大的缓解，而作为成功典型的瑞典斯德哥尔摩市，其效果更为显著——在征收拥堵费后，管制区交通流量减少仅10%至20%，但交通拥堵却降低了近40%至50%。通过调研斯德哥尔摩政策实施后的情况，研究者发现道路上减少的30%的交通流量其实并没有明确的群体划分，大部分出行者几乎都没有意识到自己行为已经发生了变化。拥堵收费政策就像一剂催化剂，在人们的出行模式与周围环境不断发生变化的情况下，每天个体的微调都足以使得高峰出行的车流量得到控制。

然而，衡量一项政策是否成功并非取决于其短期内能够取得如何显著的成就，征收拥堵费本身最大的危机其实在于该项政策的可持续性，也即拥堵收费政策的长期有效性。如前所述，征收拥堵费虽然在短期内能够缓解城市交通拥堵，但长期来看，这些措施产生的效果可能很有限。在经历一段时间的收费后，如果出行者逐渐适应了拥堵收费政策，加之机动车保有量不断增长，政策效果将会逐渐淡化，最初得到控制的交通流量容易再次大幅度突破阈值，造成新的拥堵。



幸运的是，的确有一条道路能够让这项政策重新焕发生机，即在政策“有效期”内将所收取费用及时用于相关交通建设，从供给一侧发力，改善交通设施，升级城市道路，运用科技手段，提升管理水平。斯德哥尔摩市在这方面就做得很好。它在实施交通拥堵收费政策十年后，路况基本上一直保持较低的拥堵水平。而伦敦的情况就有所不同，它在推行政策之初（2003年）拥堵下降了30%，可随着时间推移，拥堵持续上升，至2007年则又恢复到了收费前的水平。其中最重要的环节在于斯德哥尔摩市在征收拥堵费的同时，加大了对公共交通基础设施的建设和路网规划，而伦敦情况完全不同，它拥有复杂的拥堵费征收系统，行政开支庞大，费用无法充分运用于公共交通设施的改进。2015年伦敦用于拥堵费行政管理的支出上升到1.6亿英镑，而用于巴士和交通流量改进的资金却不足1000万英镑，因而越收越堵，造成恶性循环。这说明交通管理者必须在政策“有效期内”，依照科学的拥堵费管理制度和严格的财政使用计划，确保公交系统建设、收费区域周边路网规划等得到有效的资金保障，以此来弥补私用汽车使用量下降的压力成本，且通过传递公共交通投资的价值吸引更多利益群体的支持，以将拥堵收费政策转化为根治大城市交通病的一剂良药。否则，拥堵收费政策将会在经历一段时间的辉煌后逐渐走向暗淡，直至彻底失效，届时收获的将是大城市交通拥堵依旧难以治理的死局，以及不断沸腾的民怨。

从可行性的角度来说，现在的情况已与过去完全不同，从基础设施建设到科学技术手段，从人力资源投入到实际管理水平，都有了突飞猛进的发展。现代科技完全可以使拥堵费征收做到更为快捷便利，并且能够极大地节约征收成本。这些技术手段包括电子标签技术、车牌识别系统、专用短程通信技术、GPS全球卫星定位系统 、ETC不停车收费系统、移动网络通知、网上支付平台、微信支付、支付宝支付、苹果手机支付等。

深化改革须强化行政问责

行政问责是国家治理的重要手段，有效的行政问责不仅可以督促政府认真履行其职责和义务，减少行政权力的滥用和腐败，也由此督促和引导其他社会主体遵纪守法，尽职尽责。

□ 韩志明

在全面深化改革的关键时期，大力推进行政问责，努力建设责任政府，让政府及其官员为其权力负起责任来，全面提升公共治理的绩效，提高政府公共服务的水平，是现代民主政治的基本要求，也是全面建设法治国家的应有之义，更是推进国家治理体系现代化的重要途径。

（一）

责任是民主治理的基础，建设责任政府是行政改革的重要目标。政府责任具有深厚的价值内涵，也具有重要的社会功能。一方面，责任意味着一系列评价政府及其官员作为的价值规范，包括公正、透明、廉洁、效率和回应等，行政活动应当遵循和实现这些价值；另一方面，责任是建构政府与其他社会主体之间关系的重要机制，具体涉及与执政党、立法机关、司法机关、社会组织以及公民等之间的关系等，其中包括报告、审查和监督等互动关系。

责任关系最关键的构件是惩戒机制。要追究过错问题的责任，控制不负责任的行为，就必须建立起严格的惩戒机制。作为一种正式的制度性惩罚机制，行政问责是实现政府责任的根本机制，其直接目的就是要依法检查和评估政府及其官员的行为，并使政府及其官员为其失责或卸责行为接受必要的制裁和惩罚。只有建立起完善的行政问责体系，及时和有效地惩治各种不负责任的行为，才能建立起一个负责任的政府。

国家治理是多元社会主体的共同治理，行政问责是国家治理的重要技术。良好的国家治理体系离不开各种社会主体各司其职，各尽其责，积极参与，协同治理。政府是国家治理的核心，承担着经济调节、社会管理、市场监管和公共服务等广泛的职能。因此，有效的行政问责不仅可以督促政府认真履行其职责和义务，减少行政权力的滥用和腐败，也由此督促和引导其他社会主体遵纪守法，尽职尽责，减少市场失灵的后果，维系组织和个人的责任。

所有政府都不乏自上而下的责任追究，但现代民主和法治规范对行政问责提出了更高的要求：第一，行政问责必须要由法定的问责主体依据法律制度来进行，其中最重要的是立法机关、司法机关特别是独立的问责机构进行的问责等；第二，行政问责既可以是自上而下的等级问责，也可以是公民或社会组织等自下而上地对政府及其官员进行社会问责；第三，行政问责的事由、程序和结果等都应该是公开和透明的，以全面接受社会的监督。

（二）

控制行政权力，建立责任政府，这是现代国家建设的基本内容。对此社会公众可以说是已经形成了基本的共识。但除此之外，对于政府究竟承担哪些责任，政府应该如何履行其责任，什么是实现责任的良好方法等，却充满了分歧和异见。比如，人们都希望建立权能和责任都有限的政府，但面对大量难以解决的社会问题，却又呼唤一个全能而强大的政府；政府理论上应该是对全体人民负责，但面对复杂甚至相互冲突的要求，政府实际上却只能动态地和有选择地满足社会上部分人的要求；在利益冲突的情境中，对于什么是负责任的行为，经常是见仁见智的。

在操作上和技术上，行政问责面临着测算的难题。首先，由于有效信息的缺乏，无法准确测量出政府及其官员过错行为的程度或后果，比如决策失误或政府失信所带来的损失就很难估算；其次，社会事务错综复杂，以至于很难判定政府及其官员的过错行为与特定的社会后果之间的因果关系，也难以判断政府及其官员在其中究竟承担多大的责任；再次，对于消极无为或无所作为等问题进行问责，通常缺乏清晰、明确的评估指标；最后，伦理责任具有模棱两可的性质，也容易与制度责任形成冲突，对于伦理责任的审查经常是充满分歧和争议的，也很难为类似的问责提供范例。

当然，实施行政问责也存在高昂的成本。首先，要实现责任政府的目标，就必须要建立和维持适度规模的行政问责体系，包括行政问责机构顺利运转所需要的各种条件和成本，以及管理和监督它们所需要的资源等；其次，行政问责的主体很多，问责主体的多元化提高了监督和问责的可能性，但也导致问责权力和责任的分散化，增加了集体协作的难度，削弱了问责的动力和激励；最后，具体的被问责者具有歪曲和隐瞒信息的强烈动机，也有规避和抵制问责的能力，这就不仅提高了行政问责的成本，也限制了问责的可能性和效力。

（三）

深入建设责任政府，从价值的方面讲，必须要牢固树立民主、法治、透明、廉洁、公正、回应和服务等价值观，将其规范和要求贯彻到国家治理体系的具体制度安排中去，使之成为指导政府及其官员选择和行动的基本准则；从机制方面讲，必须要确立政府的职责边界，明确政府与市场、社会之间的关系，尤其是要规范政府内部以及政府与其他社会主体之间的责任关系，使之具体化，可操作化。

推进行政问责，必须要大力建构行政问责的长效机制。这主要包括：第一，要深入推进政府信息公开，建构严密的信息监控网络，让权力在阳光下运行，消除制约行政问责的信息不对称；第二，整合问责的力量，实现多元问责主体之间的无缝对接，推动各个问责机构之间的协作与联合，建立立体化的问责体系，并强化对问责者的问责；第三，健全行政问责的制度体系，增强问责机构的独立性，减少被问责者对行政问责的抵制和干扰，坚决惩治对问责者的打击或报复等。

同样重要的是，要注意从多方面提升行政问责的制度效力。首先，以制度建设为基础，坚持问责的“零容忍原则”，对需要问责的都要依法进行问责，减少政府官员的侥幸心理；其次，加大惩戒的力度，提高不负责任行为的成本和代价，严厉惩戒失责或卸责行为，强化问责的威慑力；再次，提高透明度，将问责的事由、程序和结果等都公开化，用问责来警戒和教育他人，最终达到减少问责的目的；最后，健全被问责官员复出的制度，防止被问责官员的随意复出，提高被问责官员复出的公信力。

个人责任是责任体系的基础，但公共行政是集体合作的结果，政府官员主要扮演着执行者的角色，在具体的行政环节中发挥作用，个人责任往往是非常模糊的。这就需要审慎考察过错问题背后的个人责任和组织责任，并注意防止问责过程中对个别政府官员的不公平对待。而且，除了惩戒政府官员个人的过错之外，行政问责也需要深入追问法律制度或政策法规的合法性和正当性，从而在更高的层次上理解、修正甚至重建责任关系。

政策与管理

「干事出事论」错在哪里

□ 康 伟

古人云：“为官避事平生耻。”但“为官不为”者总能给自己找到各种冠冕堂皇的理由，其中一种就是：多干事就易出事，要想不出事尽量少干事。乍一听，这种“干事出事论”似乎言之有理，仔细分析，却漏洞百出。

其一，干事与出事的“事”不是“一回事”。从内容看，干事的“事”，是事业之事，事务之事，而出事的“事”，是事故之事，事变之事。干事的“事”，大而言之，是党的兴旺发达之事，国家发展强大之事；中而言之，是一个系统、一个行业、一个地区经济社会发展之事，百姓民生福祉之事；小而言之，是一个单位、一个部门、一个科室乃至一个人承担的工作之事，任务之事。出事的“事”，则是个人一己私利之事，是“问题”之事，越轨之事，是违法乱纪之事，胡作非为之事。从性质看，干事的“事”，是正义之事，是光明磊落之事，是党和国家发展所需之事，更是人民群众所需之事；而出事的“事”，是非法之事，是阴暗龌龊之事，是党纪国法不容之事，是人民群众深恶痛绝之事。把两种完全不同的“事”联系在一起，是故意偷换概念，混淆视听。

其二，干事与出事没有必然的逻辑联系。干事未必出事。首先要看干的是什么事。“心底无私天地宽。”只要干的是正事而不是歪事，是公事而不是私事，一心一意干事业，聚精会神谋发展，便可堂堂正正做人，大大方方做事。这样的事干得越多不仅不会出事，反而会赢得党和人民的认可，即使工作中出现了失误，也会得到谅解。一句话，干净干事就不会出事。其次要看怎么干事。干正确的事还要正确地干事。只要肯干而不蛮干，大胆干而不盲目干，先行先试而不乱行乱试，做实功而不做虚功，要显绩更要潜绩，重目的更重手段，求速度更求效益，何以出事？所谓多干事就易出事，恐怕是干了不正当的事和不该干的事，或者是虽然干好事但不讲方法不守法规甚至不择手段地胡干乱干，结果得不偿失，只有在这种情况下干事才会出事。

其三，不干事迟早会出事。当前，打“虎”拍“蝇”高压态势不减，监督执纪关口前移，制度的“笼子”不断扎细扎密扎牢。在此态势下，一些人出于种种原因，重新祭起“多一事不如少一事”“少干事才会不出事”的庸俗信条，躲进所谓的“避风港”，玩起了“隐身”和“无为”的把戏，对该落实的工作和该完成的任务不作为、慢作为、少作为，自以为安全可靠，其实大错特错。如果说问责机制不健全的情况下个别人明哲保身为官不为还有机可乘的话，今天在党政同责一岗双责守土有责守土负责的要求下，不干事不仅保不住不出事，恰恰相反，不干事迟早会出事。因为，不干事必然耽误改革发展稳定大事，必然耽误人民群众生活急需大事，天长日久问题必然堆积成山，矛盾必然日渐激化，日积月累到一定程度，发展的问题、安全的问题、民生的问题、治安的问题等等就会像火山一样爆发，干部个人更是难辞其咎，最终还是免不了出事。所以，那些企图以不干事换取不出事的想法只能是自作聪明徒劳无益的幻想，要想不出事还得靠多干事。

有感而发

（上接3版）各级党委和政府也能够在政治上关心知识分子，工作上大胆使用知识分子，生活上优待照顾知识分子，充分调动广大知识分子的积极性，推动哲学社会科学繁荣发展。

坚持组织领导和榜样示范作用

延安时期，党坚持对哲学社会科学的组织领导和榜样示范，为繁荣哲学社会科学提供了强大的外在推力和内生动力。

一是成立专门研究机构，有计划、有组织地推动哲学社会科学研究。例如，为了推动全党尽快提高马列主义理论水平，中共中央1938年5月在延安成立了马克思列宁主义学院（1941年先后改组为马列研究院、中央研究院）及相关内设研究机构，翻译出版马克思、恩格斯、列宁、斯大林等的著作共32种数百万字，开展马列主义、中国问题、哲学、政治经济学、历史等方面研究，涌现出《中国通史简编（上册）》《马恩列斯思想方法论》《中国新文学史纲》等重要研究成果。

二是成立相关学术团体，激发科学研究和学术交流的活力。仅延安一地就成立了抗日战争研究会、中国现代史研究会、民族问题研究会、历史研究会、延安新哲学会、延安时事问题研究会等社会科学研究团体，积极开展科学研究和学术交流活动，推动《抗日战争丛书》《中国现代革命运动史》《社会科学概论》《回回民族问题》《近代世界革命史》《陕甘宁边区实录》《抗日民主根据地晋察冀边区》《战争中的日本帝国主义》等重要学术成果问世。

三是发挥共产党人的榜样示范作用，催生哲学社会科学发展的内生动力。延安时期，党的领导人毛泽东高度重视哲学社会科学并且亲自从事哲学社会科学研究，召集郭化若、莫文骅、何思敬、艾思奇、任白戈、徐懋庸等人举行哲学座谈会，指导成立新哲学会，相继撰写了《实践论》《矛盾论》等哲学名著和《论反对日本帝国主义的策略》《中国革命战争的战略问题》《论持久战》等富有哲学思想的论著，极大地带动了延安的哲学学习运动和热潮。

坚持实事求是和使命担当要求

哲学社会科学是科学体系的重要组成部分，正如邓小平所讲的，“科学当然包括社会科学”。因此，对待哲学社会科学就要有科学的态度。毛泽东强调，“科学的态度是‘实事求是’，‘自以为是’和‘好为人师’那样狂妄的态度是决不能解决问题的”。延安时期，党在哲学社会科学领域坚持实事求是和使命担当的要求，反对“闭塞眼睛捉麻雀”、“瞎子摸鱼”、粗枝大叶、夸夸其谈、满足于一知半解等作风，形成了良好的哲学社会科学学术生态。

其一，善于理论联系实际，将马列主义的立场、观点和方法应用到对中国历史实际和革命实际的研究中，在各方面做出合乎中国需要的理论性的创造。

其二，注重密切联系群众，以文艺界为例，提出了“到农村去、工厂去、部队去、成为群众的一分子”的行动口号，陕甘宁边区的许多文艺工作者如萧三、艾青、刘白羽、丁玲、柳青等，纷纷打起背包走进乡村、工厂、部队、田间地头，走上街头，熟悉人民的生活，学习人民的语言，强化了为人民立言立德的使命担当。

其三，倡导调查研究，强调没有调查就没有发言权，主张力戒空疏与肤浅，颁布《中共中央关于调查研究的决定》，设置调查研究机关，组织调查研究团队，开展调查研究活动，形成调查研究风潮。