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

公共行政

重大决策终身责任追究制应明确哪些问题

□ 邱曼丽

当前，亟待制定统一完善的重大决策终身责任追究制度，规范和指导各地追责的实施与落实。在制度设计中，应从体系衔接、责任对接、细化标准等方面予以全面科学考量。

党的十八届四中全会指出，建立重大决策终身责任追究制度，对决策严重失误或者依法应该及时作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。作出决策的行政首长、参与决策的领导人员及相关责任人员，无论被调离、辞职、辞退或者退休，都要终身追究责任。可见，重大决策终身责任追究制度突破了时间界线，这意味着自决策之始，追责如同一把利剑，高悬于每个决策者的头上。

重大决策终身责任追究难在哪里

目前，除了一些地方出台了重大决策终身责任追究制度之外，全国性的直接规范重大决策终身责任制度尚属空白。规范领导干部问责的现行制度有《公务员法》《公务员处分条例》《中国共产党党员纪律处分条例》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等。除了《公务员法》《行政监察法》是国家法律，其他多为国务院条例、规范性文件或党内法规，对决策失误问责总体上内容较宽泛、不够具体。

责任类型较多，衔接配套不够。责任根据性质可分为政治责任、道义责任和法律责任，具体又表现为不同的责任追究形式。从目前的责任追究实践来看，情节较轻微，适用组织处理；严重的组织处理、党纪、政纪甚至法律责任并处。但不同责任追究方式之间的边界是什么、衔接的接口又在哪里、衔接的程序如何运行还需要进一步明确。

追责事由有待更明晰化，增强可操作性。关于决策失误的追责事由在《行政监督法》《中国共产党纪律处分条例》等相关制度规定并不明确。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》相对明确地规定因“决策严重失误，造成重大损失或者恶劣影响的”要予以问责，但这一制度并没有回答怎样才是决策“严重”失误、“重大”损失、“恶劣”影响。而目前“建立重大决策终身责任追究制度对决策严重失误造成重大损失、恶劣影响的”予以追责更加迫切需要明确上述边界。

追责主体还要更明确。在《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中，规定了三个层次的主体：一是线索的发现、反馈主体。包括公众及相关部门。二是问责的建议主体。指纪检监察机关。三是问责决定主体。但究竟具体由哪个部门、哪个层级作出问责决定，《暂行规定》并没有明确。现行决策体制中，由于公众参与并不充分，如果决策者不敢或不愿公开决策结果，将直接导致重大决策失误发现机制缺失，依靠内部的层级监督或者专门监督，往往存在不同程度的监督短视或短路现象。这将直接影响着重大行政决策终身责任追究的落实。所以，必须提升公众在责任追究中的地位和作用。

追责程序需要更加具体透明。从整个问责程序来看，属于同体问责的制度设计。由权力体制内部主体提出问责建议并作出决定。问责标准不明确，问责过程不透明，公众力量难以介入其中。终身责任追究对决策者产生了更为重大的影响，在程序设计中应充分考虑体制外民众、舆论因素的参与，才能作出为公众和当事人所接受的责任追究的处理结果。

怎样完善这一制度

当前，亟待制定统一完善的重大决策终身责任追究制度，规范和指导各地追责的实施与落实。在制度设计中，应从体系衔接、责任对接、细化标准等方面予以全面科学考量，重点考虑以下几方面的内容。

明确追责主体。谁来追究终身责任？追责主体分为追责建议主体和追责决定主体。我国现行制度体现为按照干部管理权限的同体问责。党的组织系统的领导干部由党委决定问责；政府及其相关机构的领导干部由产生它的权力机关人民代表大会决定问责；由政府直接任命的部门干部由政府决定问责。谁授权谁问责，是一般规律，权力最终来源于人民。要适度增加党政权力体制外公众的问责因素，增加异体问责的制度设计。一是要明确人大在责任追究中的决定作用。二是增强媒体的作用。三是发挥公民及社会团体的作用。

明确责任承担主体。追究哪些人的终身责任？建议将党务领导干部纳入“负有责任的其他领导人员”中，重大责任终身追究应实行“党政同责”。在党政同责的基础上，需要进一步分清行政首长的决定权与党委集体负责制的权力之间的边界；明确决策者个人的责任与集体决策的责任分担规则；上级领导责任与直接责任之间的边界；主要领导责任、重要领导责任、直接责任都需要明确区分。而行政首长负责制的情况下，则由行政首长承担主要领导责任，分管领导承担重要领导责任，直接工作人员承担直接责任。

完备追责程序。如何开展终身责任追究？这涉及追究责任的程序设计问题。一是程序核心在于公开透明与民主参与。十八届三中全会明确，要推进“决策公开、结果公开”。公开是监督的前提。在决策执行后，民众享有知情权，能够客观地对决策效果进行评估，确认责任主体，便于公众行使对重大决策失误情形的线索反馈、建议追责等权利。同时，终身责任追究的过程也应向公众公开，增加透明度，以公开保证责任追究的正当性。二是规定完备的追责程序，如提案、立案、调查、申辩、审议、决定、复议、申诉等，保证被追责人的合法的救济权，违反法定程序的责任追究无效。

明确追责标准。依据什么追责？要明确终身责任追究的具体、可操作性的标准。一要建立一套普遍、公开、细致的问责事由标准。如重大决策失误，“重大”应予以量化可行。目前，“三重一大”决策制度的规定可为借鉴，对“重大”作出授权性规定，授权各地根据本地经济社会发展水平，如决策涉及多大金额、涉及什么人员、涉及怎样的事项属于重大应予量化。“失误”是指主观上存在过失，采取的是主观过错原则，主观过错的认定标准应进一步细化，如规定“应为”而“未为”等外在行为推定主观是否存在过错。再如“重大损失”之“重大”及“恶劣影响”之“恶劣”都应根据中央精神结合本地实际作出明确规范。二要明确决策阶段的追责标准。要根据决策不同阶段细化责任追究标准。决策程序一般可分为“调查、设计、选择、评估纠正”四个阶段，每个阶段的决策者或者执行者应依据什么标准承担相应的责任必须在制度中予以明确。

明确责任类型。终身追责追哪些责任？当前，随着纪法分开，纪在法前，责任追究的重心已经从“行政责任”“法律责任”更多地转向“政治责任”“道义责任”，并集中体现在组织处理和党纪责任的追究上。而“重大决策终身责任追究”，由于其性质的严重性，不但会涉及一部分非直接决策人员的党纪政纪处分，对于领导者、分管者、直接责任人还会追究更为严重的责任。对此，应构建明确的责任体系，横向上，对于重大决策不同环节所涉及的人员应承担何种责任；纵向上，党政之间、正副职之间、不同层级之间的问责应作出规定。

明确终身追责与时效制度的对接。重大决策终身责任追究，关键在“终身”，即无论涉事者调离、辞职、退休等变动，都要承担相应的决策责任。但刑事、行政、民事诉讼制度中都有相应的时效制度的安排。司法中的时效制度是维护社会关系稳定性的重要制度，是法的秩序价值的重要体现，也是世界各法治国家的通例。但组织处理，剥夺（撤销）荣誉称号、待遇等，党纪、政纪的处分不受时效限制。责任终身追究并不是要求所有的责任类型都能无限期地追究。当责任追究法律责任，又没有超过时效，则各类责任追究没有影响；如果超过法律诉讼时效，则追究除法律责任之外的其他责任，而免予司法追究。

以基层协商民主推进治理能力现代化

□ 廖清成　冯志峰

地方治理成效直接影响到国家治理目标的实现。当前，我国社会结构日趋复杂、利益诉求日趋多样、思想认识日趋多元，观点的表达、利益的诉求和社会秩序的规范，要求以基层协商民主推进治理能力现代化，最大限度地调动社会力量来参与社会治理，实现群众的利益，维护社会的稳定。就两者关系来看，基层协商民主是国家治理能力现代化的有效载体，国家治理能力现代化也为推进基层协商民主指明了发展方向。这就要求我们必须把握好协商民主与治理能力现代化的内在交互关系，将基层协商民主内在地融贯于推进治理能力现代化进程之中，更好地促进社会有效治理。

积极扩大协商民主参与范围，推进治理主体的多元化

在国家治理体系下，协商主体理性思考的培育对基层协商民主的发展发挥着关键作用。目前，我国基层协商民主存在着协商主体代表性不够大的问题，还不足以全面反映各种社会团体、行业组织、新型社会阶层对自身利益的现实诉求，导致民主协商效果不能完全适应社会需求。这就要求扩大基层协商民主的参与主体范围，通过法律法规、规章制度来引导各类行为主体参与到协商民主运行中来。

坚持从我国的国情和协商民主发展的实际出发，着力培育社会公共协商精神，引导党政干部不断强化其协商民主意识、现代意识、民主意识和法治意识，积极推动治理方式的转变，拓展协商民主的范围和形式，利用协商民主形式为不同群体的利益诉求提供合法渠道，通过基层协商民主运行机制将群众需求、社会参与和创新活力有机结合起来，不断完善上下协同的治理格局，真正做到上下联动、同向发力、协同治理。

在民主协商的过程中，通过培育协商民主的文化基础，积极开展活动、搭建平台、建立机制，在全社会形成以协商为桥梁，以共识为基础，逐步形成平等、公正、包容、责任、理性的氛围，使每个群众能够各尽所能、各司其职、各尽其责，不断增强国家治理现代化的价值认同。通过无数次的协商与合作，民主协商精神就会自然而然地在群众身上产生。群众也会更习惯于理性思考，通过面对面的协商与谈判达成共识，从而有效化解彼此之间的矛盾。一旦基层群众具备了理性、对话、妥协、节制与宽容的现代民主精神，就会以更积极的姿态、更宽广的视野、更理性的方式参与社会活动。同时，人民群众所形成的法治意识、民主意识、责任意识，会引导广大人民群众坚守宪法信仰，而这正是实践协商民主最为重要的精神力量。

依法健全协商民主议事制度，推进治理机制的法治化

以基层协商民主推进治理现代化，最根本的是推进治理机制的法治化。基层协商民主的基本责任就是成为人民群众的支持者和保护者，通过规范议事程序来支持和保护公共参与，切实维护人民群众的利益，促进制度合法性与程序合理性的有机融合。为此，基层协商民主必须严格遵循“以人为本”的理念，以“公正为民、公开透明、公平利民”为出发点，不断完善协商民主的对话、交流、协商机制，以便让不同的各方利益主体能够在现有的条件下，最大限度地共同参与、决定和解决相关的问题和事务，在相互协商、相互信任、相互认同的制度基础上妥善解决问题。

为更好地发挥基层协商民主的功能，激活协商民主化解问题的内在潜力，必须完善基层协商民主的议事规则和工作规程，积极搭建民主协商、行政协商、参政协商、社会协商、企业协商、劳资协商、民主听证会等协商平台，使基层协商民主成为发扬民主、反映民意、集中民智、了解民情、化解民忧的重要平台。通过制度规定把协商民主作为决策过程的必要环节，就有利于形成基层协商民主运行长效机制，形成规范的协商程序，通过制度化渠道化解社会矛盾。



这就要求针对不同层次，不同领域与不同特点，对协商程序予以制度化规定，包括“为何协商、和谁协商、协商什么、何时协商、怎么协商、协商后如何执行、协商结果处理反馈”等，严格基层协商民主的“选定协商主题—界定协商主体—确定协商内容—固定协商时间—厘定协商预算—设定协商方式—评定协商效果”协商流程，积极推进实质民主和形式民主的有机统一，以便让不同利益主体能够最大限度地共同决定相关的社会公共事务，提升协商民主程序的权威性、法定性、有效性，促进民主协商成为新时期推进治理现代化一种制度化的过程，使党委政府做出的决策“合乎民心、顺乎民意、惠及民生”。

不断创新协商民主运行形式，推进治理方式的现代化

提高基层协商民主运行效果的关键，在于积极运用现代治理方式，为各类社会组织提供平等参与国家和社会事务的机会与平台，畅通民意诉求渠道，形成社会事务的共治共享共建，推动多元社会主体充分参与国家和社会治理，促进治理主体之间的有效互动，凝聚社会力量，有效激发经济社会创新活力。

基层协商民主的发展需要基层党组织以及各类社会组织的支持，而基层党组织也应以协商民主为内在的追求动力，吸纳群众意见，鼓励群众参与。群众参与的意愿是随着利益诉求的提升与体制吸纳参与水平的提高而不断增强的。为此，各级党委政府应按照一定的比例拨付基层协商民主活动经费，购置现代办公设备，为群众参政议政提供便利的办公场所，使他们有时间、场所和经费积极组织民主协商活动。

协商民主鼓励群众通过互动交流的形式参政议政，有利于促进基层政府与群众的信息沟通。这种沟通方式，既能够让政府将协商视为民意收集的渠道，又能促使群众更好地把握政府的决策动机和决策过程，使不同的利益群体之间建构起良性的政治互动机制，通过基层协商民主有效聚合社会组织分散的声音，汇总并提炼为公共话语，促进政府行为与群众行为互动的“无缝衔接”，促进协同治理。为此，基层党委、政府要更多地选择间接、协商、合作的方式，妥善处理好权力与权利的对立统一关系，提升治理效能。

根据信息时代民意传播的特点，协商民主应充分发挥互联网民情传播迅速的优势，不断完善网络民意收集机制、协商互动机制、问题解决机制和结果反馈机制，通过制度化机制来实现协商民主的民情民意的吸纳、反映、处理和化解。这就必须依托互联网、微信、微博、电视等现代信息技术，打造功能完善、载体丰富的信息化服务平台，把各种不同的合法利益诉求纳入有序化、制度化、法治化轨道，减少群众诉求表达的随意性，形成社会共识，凝聚治理力量，维护社会的和谐稳定。

参考与借鉴

从源头遏制违法建设

□ 马怀德

违法建设是当下城市治理的一个痛点。违法建设越多，规模越大，拆除的难度自然也大，拆违引发的纠纷矛盾也越多。如何从源头上减少违法建设，如何降低拆违的难度，从根本上防范此类纠纷发生，是需要认真研究的问题。

违法建设之所以屡禁不绝，既有相对人无视法律、规避政策、非法牟利的原因，也有监管机构职能划分不清、履职不到位，甚至失职渎职的因素。因此，从源头上减少违法建设必须多措并举，综合施策。中央提出，用5年左右时间，全面清查并处理建成区违法建设，坚决遏制新增违法建设。实现这一目标，需改革建设项目的审批和执法体制机制，明确违法建设的认定标准，完善执法程序，抓住重点、减少增量、消除存量，从源头上遏制违法建设。

整合建设项目的审批和执法机构，明确监管职责，防止监管推诿塞责。目前负责审批建设项目、查处违法建设的政府机构很多，可谓是多头执法的典型。规划部门、土地管理部门、建设管理部门、城管执法部门和基层政府都有相关审批执法的职能，但由于机构分散、职能边界不清，往往在审批和拆违执法环节产生执法冲突和执法空白，互相推诿扯皮的现象十分严重。为此，应当通过建设项目审批制度改革和城市管理执法体制改革，将上述机构职能整合，明确所有建设项目均由行政审批局实施统一许可，不再由多个审批机构多头审批。这就意味着，任何建设项目，从土地使用、建筑规划到工程施工、竣工验收，都应当由一个行政机关负责。很多地方尝试的行政审批局负责建设项目统一审批，不仅明确了行政责任部门，提高了行政审批的效率，减少多头审批引发的推诿塞责，也可以防止相对人以“获得某一机构批准”为由拒绝拆除的情形。凡未经合法审批机构批准的建筑均属违法建设，均必须及时拆除。在拆违阶段，是否属于违法建设，均由城市管理综合执法机构一家负责认定和查处，其他机构不再认定和执法。

区分违法情形，明确违法建设的认定标准。根据违法程度不同，违法建设可以分为没有任何手续的私搭乱建（纯违法建筑）、具有部分审批手续的建筑及手续不全的建筑（如小产权房）、具有相关审批手续但违反规划等相关规定的建设（如违反容积率等规划）。由于监管机构多头管理，查处违法建设时，相对人往往以取得某一机构的同意或者默认为由，拒不拆除违法建设，甚至提出高额补偿赔偿要求。为此，应当修改建筑法和相关法律法规，明确违法建设的认定标准，区分恶意抢建公然违法建设与具有合法信赖利益保护的建设，将恶意抢建严重损害公共利益的行为纳入刑事处罚范围，加大对违法建设的处罚力度，防止违法者获利。同时，正确理解合法信赖利益原则，防止违法者逃避处罚。在建筑审批机构整合以前，具有部分审批手续但手续不完整的，如果严重违反规划又无法采取补救措施的，应认定为违法建设予以拆除，无需补偿。如果轻微违法可以采取补救措施的，应当采取行政处罚等措施，责令其纠正违法行为，无需补偿。只有手续齐全完全合法的建设因公共利益需要被拆除征收的，才属于合法信赖利益保护的范围，应当给予补偿。

加快监管机构的查处程序和救济程序，赋予监管机构采取即时强制措施的权力。对违法建设可以查封施工现场，涉嫌犯罪的，可以采取刑事强制措施，防止违法建设继续进行。对于相对人因此提起的行政复议和行政诉讼案件，也应当明确采用简易程序审理，防止拖延时间，造成既成事实。特别是要完善行政执法程序，建立严格的问责制度，防止查处违法建设中的不作为和失职渎职现象。

扩大政务公开和公众参与，运用现代信息技术等手段，及时发现和查处违法建设。在建设审批阶段，应当加大政府信息公开的力度，审批机关应当主动公布建设项目审批的详细信息，允许行政相对人和利害关系人同步获取相关信息，及时了解项目审批的进展情况。在违法建设的认定和查处阶段，应建立查处违法建设全过程电子监察，鼓励“街坊邻居”“随手拍”举报违法建设，通过网格化管理、远程监控、电子巡查、行政奖励、行政承诺等各种方式，提高监管水平，严惩违法建设行为。

依法治国