



“治庸问责”的实践历程与改进路径研究

——以武汉市为例

任闪闪

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘要:在官场生态悄然变化的新形势下,“庸政”现象在部分地方政府中渐渐扩散,因此,“治庸问责,强化吏治”成为许多地方政府的共同选择。武汉市强力掀起的“治庸问责”风暴,是地方政府“治庸问责”实践历程中的范本,但研究发现,在实践过程中还存在问责主体不够完整、问责依据不够严谨、问责程序不够完备的情况,应通过加强异体问责、完善治庸问责程序、完善政府官员绩效评估体系、加强领导干部的思想教育等不断改进,进而提高“治庸问责”实际绩效。

关键词:治庸问责;地方政府;改进路径

中图分类号: D262.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 05-0016-04

一、引言

党的十八大以来,党中央对于领导干部思想作风和工作作风的大力整治在使党风政风发生明显好转,人民群众满意度提升的同时,也使一些领导干部发出了“为官不易”的感叹。一方面,党中央严厉惩治个别领导干部的违法乱纪、贪污腐败行为。另一方面随着将“权力装进制度的笼子”,领导干部的行为受到了一定的约束和规范,官场的生态环境发生了新的变化。面对官场生态的变化,一些领导干部不是振奋精神,锐意进取,反而产生了慵懒散漫、缺乏责任心等消极的工作态度^[1],进而滋生出“庸政”的工作现象,不但损坏了政府自身形象,也不利于“服务型政府”的建立。因此,“治庸问责”在各地地方政府间逐渐展开,关于“治庸问责”的理论研究也不断涌现,唐忠义(2015)在其研究中指出,地方政府“治庸问责”必须坚持标本兼治,通过制定问责法规、健全绩效考评机制等来构建“治庸问责”长效机制^[2]。宋哲文(2012)

将理论联系实际,研究推进“治庸问责”对于政府在处理与民众的关系、提高政府知名度等方面的作用^[3]。徐双敏(2011)从优化投资发展软环境出发,探究“治庸问责”的提出背景,并对“庸官”的典型特征进行分析,最终提出“治庸问责”的主要路径^[4]。魏明(2011)基于对中国地方政府治庸行动的分析提出地方政府能力提升之道不仅在于政府层面单向度的治理能力提升,同时也要通过公民文化的培育及公民社会的发展等提高社会系统能力^[5]。徐晓琳(2011)从制度主义的视角来审视治庸问责出现的必然性,同时又指出其作为运动式治理的弊端以及改进机制^[6]。不同学者的研究成果为我国地方政府“治庸问责”实践提供了许多有意义的理论指导,然而鲜有学者通过具体的案例分析对地方政府“治庸问责”的实践历程及改进路径进行分析,因此本文通过文献学习和实地考察对湖北省武汉市“治庸问责”实践过程进行分析,探究其不足之处与改进路径。

二、武汉市“治庸问责”的提出与实施

收稿日期:2016-11-26

基金项目:部属高校基本科研业务费资助项目(项目编号:31541011006)。

作者简介:任闪闪(1992-),女,河南郑州人,中南财经政法大学行公共管理学院硕士研究生,研究方向:电子政务。

2011年年初,武汉市就“转变干部作风、改善投资环境”进行调研,结果表明武汉市的投资发展环境、干部队伍作风与能力与武汉承载中央和湖北省“当好战略支点”的期冀相比差距较大。因此,2011年4月6日,武汉市委召开十一届十一次全体会议,决定在全市掀起“治庸问责”风暴,以此来治理公共服务部门“慵懒散”现象,加强干部队伍建设,打造全国发展环境最优城市。

为推进治庸问责的顺利进行,武汉市制定了《关于对党政机关干部“慵、懒、散”行为问责的暂行办法》,对问责情形、问责方式和问责程序进行具体规定,强调“以实绩说话”,职务岗位凭能力获取;成立了由市委书记任组长、市长任副组长的领导小组,各区各部门也相应成立由“一把手”任组长的工作机构;连续四年采取电视问政、暗访、举报、监控、督查等多种方式对政府官员工作实效进行调查^[7]。这一系列的行动措施在推进干部队伍作风建设和打造服务型政府方面发挥了重大作用。

第一,积极落实问责行动,改善干部工作作风。从2011年“治庸问责”行动正式开展到2015年年底,全市共问责8262人,涉及局级干部61人,处级干部1244人,年均问责1600余人。共给予问责官员党政纪处分2026人,占问责总人数的24.5%。这一系列强有力的问责行动有效的提升了政府官员的责任意识,极大的改善了其工作作风。

第二,解决民众普遍关心的难点问题,打造服务型政府。武汉市开展“治庸问责”就是为了通过提高干部治理能力来解决群众反映最强烈的突出问题,并且坚持问题要“从群众中来”,每年通过筛选和归纳市长专线、行风热线、信访举报等问题,甄选出居民普遍关心的难点问题前十名,如环境脏乱、黑车横行、交通拥堵、精准扶贫等,并于每年的3月4日召开“问题整改承诺新闻发布会”,指定承诺负责人,并督促其就市民最为关切的“十个突出问题”立下整改“军令状”,公开问题整改的目标和时限,在当年电视问政“期中考”和“期末考”中,他们将就这些问题“应考”,并接受全社会的监督。

第三,清理部门职责规范,构建清晰明确的政府部门责任体系。要想推进“治庸问责”走向常态化,最关键的就是要责任明晰^[8]。从2011年10月中旬开始,武汉市分“清责、对责、定责”3个阶段,全面开展构建政府部门责任体系工作。市委办公室、市政府办公厅印发《关于全面构建政府部门责任体系的工作方案》,市治庸办、编办组织召开全市清理规范部门职责工作会议进行动员部署,坚持以相关法律、法规为依据,以部门“三定”规定为基础,以问题为导向,积极推进建立奖罚分明、层次清晰、衔接得当的政府部门责任体系并取得了许多阶段性成果,进一步推动“治庸问责”制度化和常态化建设。

第四,通过制度创新,建立“治庸问责,优化环境”长效机制。制度创新是“治庸问责”行动不断完善,可持续发展的关键环节,主要体现在以下两方面,首先构建岗位责任体系,研究并制定各部门责任制等文件,重新厘定各部门以及内设机构的职责,以解决职能交叉、追责难落实的问题^[9]。其次,精简指标、奖优罚劣,修改并完善绩效考核评价指标体系,实现“考人”与“考事”的有机结合。

三、武汉市“治庸问责”的不足之处

武汉市自从2011年掀起“治庸风暴”以来,通过问责和监督促使政府部门及其工作人员公正文明执法,为武汉市经济社会的发展营造了良好的投资环境,取得了许多显著成效,但同时也存在一些不足之处需要改进。

第一,治庸问责主体不够完整。问责主体即谁来问责的问题,是“治庸问责”行动具体实施所面临的首要问题^[10]。“治庸问责”可以分为同体问责和异体问责,在武汉市的实践过程中,同体问责仍占据主导地位,主要由当地的党政机关等来实施,对地方人大的问责和政协的民主监督重视程度不高,人民群众和社会媒体在问责中的参与也相对较少。这样的制度设计虽说具有一定的操作便利性和主体权威性,但同时也有很强的排他性。另一方面,同体问责的实际效果在很大程度上会受到党委政府领导人更换的影响,政府领导人如果大力推行,“治庸问责”的具体落实和实施效果就会很显著,反之,如果新一届的领导对这项行动并不重视,那么“治庸问责”就可能会沦为“一纸空谈”。

第二,治庸问责依据不够严谨。问责依据指的是问责的评判标准,是衡量是否启动问责以及问责轻重的标尺。根据武汉市当前的实践情况来看,虽然已经开始重视绩效评估并进行了广泛实践,但并没有建立起一套合理科学的绩效评估指标体系,故而无法有效衡量政府部门的日常工作质量。目前,政府部门基本上都是以媒体曝光、舆论热点和居民投诉率较高的难点问题是否解决来作为问责的主要依据,这虽然对于政府及时回应群众呼声,解决民众生活难题具有很强的推动力,然而从本质上看,这仍属于一种粗放型的被动问责。具有一定的偶然性和随机性,不利于“治庸问责”长效机制的建立。另一方面,因现行的政府绩效评估制度不够完善、对“庸、懒、散”现象具体表现形式的界定也不够明晰,因此在实际执行中往往使各级政府部门及其公职人员无所适从。

第三,治庸问责程序不够完备。问责程序指的是问责的流程即如何问责的问题,武汉市“治庸问责”程序主要存在以下几点不足:首先,问责启动不规范。武汉市的“治庸问责”行动大部分都只是集中在

某些时间节点上进行,在年中和年底实行所谓“期中考”、“期末考”,除了“应考”时间以外,对日常生活中群众反映的问题往往“心不在焉”,没有做到即时发现,即时解决。第二,调查取证过程缺乏监督。武汉市现行“治庸问责”的调查取证工作主要由系统内部的监察、纪检等机关执行,缺乏民众、社会媒体等的参与和监督。第三,责任认定和处理不严密,存在以行政问责代替法律责任的消极现象。第四,救济途径缺失。被问责人的申诉权利局限于行政体制内,很少涉及司法程序,被问责人的申诉权利难以得到保障。

四、武汉市“治庸问责”的改进路径

针对目前武汉市在“治庸问责”实践中存在的不足之处,主要从以几个方面进行完善和改进,从而提高“治庸问责”的实践成效。

第一,加强异体问责,加强异体问责的关键在于落实治庸问责主体多元化,一是加强权力机关问责,地方人大作为地方国家权力机关,是最有效和最有权力的一体问责主体^[1],要注重发挥其在“治庸问责”实践中独有的监督作用,对地方人大已有的调查权、质询权和罢免权作更明晰的规定,提高地方人大监督在实际生活中的可操作性强。二是加强地方司法机关问责,主要针对于当行政权力侵犯公民的合法权益时,必须依法追究涉事部门和工作人员的法律责任。三是积极发挥民主党派参政议政的作用,为其设立专门组织或办事机构实施监督和问责,并规定具体的问责权利和程序,使民主党派的问政更具有权威性。四是发挥公众和新闻媒体在监督“治庸问责”行动方面的作用,以公民的基本政治权利为基础,拓宽公民参政问政的渠道。保护新闻媒体采访报道权利,发挥社会舆论在监督政府方面的积极作用。

第二,完善治庸问责程序。合理完善的治庸问责程序应包括治庸问责的启动、调查、决策和救济四个阶段。首先,应完善问责的启动程序,依法保护包括党政机关在内的地方人大、司法机关、民主党派、社会公众等对政府官员的监督权利,加快推进治庸问责的制度化建设。其次,在调查取证过程中要引入独立的第三方进行陪同和监督,避免因利益关系而导致作假与包庇。再次,要严格依据“治庸问责”的相关法规进行问责,不可避重就轻,同时,也不允许借问责之机,排除异己,使问责制扭曲变形。最后,保证公众的知情权,及时通过网络、电视、新闻媒体等形式向全社会公开问责情况。

第三,完善政府官员绩效评估体系。官员的绩效考评结果是决定问责与否与问责力度的重要影响因素,因此要采取以下做法提高考评的科学性:首先,进一步丰富绩效考评方式,采取内部考评和外部考评相结合的综合考评方式^[2],内部考评主要是指政府内部监督机构根据相关法律法规对政府官员的内

部制度执行情况、日常工作任务完成情况、上班出勤率等进行考评。外部考评主要是指地方人大、司法部门、民主党派、社会公众和新闻媒体等对政府官员的履职情况、工作态度等进行综合考评。根据当前武汉市政府官员绩效考评的现状来看,应在加大内部考评力度的同时,切实引入外部考评主体,不断提高外部考评质量,增加外部考评结果在官员最终考评成绩中所占比例,使考评结果更具有代表性和说服力,从而为“治庸问责”提供科学有力的问责依据。其次,根据目前部分政府官员“慵懒散”的工作状态设计更具有针对性和更明晰的考核指标,如官员的出勤率、工作效率、对群众反映问题的及时回应等。

第四,加强领导干部的思想教育。领导干部的世界观、人生观、价值观不仅影响着其个人的发展,更与广大人民群众的利益紧密相关。权力私利意识严重、公仆服务意识薄弱的领导干部很难做到全心全意为人民服务。因此,“治庸问责”的关键一步就是对广大领导干部进行行政伦理教育,把树立正确的世界观、人生观、价值观放在首位,切实解决一些领导干部思想上的“贫血”以及行动上的“乏力”。在具体的举措上,一方面,可以依托领导干部培训班、创新发展论坛等平台,激发领导干部学习马克思主义和党中央理论精神的热情,强化行政职业道德。另一方面,要充分利用榜样力量,在领导干部中大力宣传先进个人事迹,树立正确的导向。

五、启示与思考

“治庸问责”是地方政府针对目前官场上碌碌无为、敷衍塞责、消极怠慢等消极现象所采取的具有针对性的治理措施,对于改善干部工作作风、改善发展环境具有重大意义,是提高政府的行政效率和工作绩效、打造“责任型政府”的有效路径之一。然而,“治庸问责”这场强烈风暴主要是由地方领导亲自组织和推动的,目前仍局限于地方试行,并未发展成为“常态化制度”,表明了对于“治庸问责”,在“问责主体、问责依据、问责程序”等方面还有待进一步研究。

参考文献:

- [1] 边宇海.“为官不为”现象思想根源探析[J].毛泽东邓小平理论研究,2015,(04):51-54+92.
- [2] 唐忠义,陈祥.论我国地方政府治庸问责长效机制的构建[J].理论月刊,2015,(06):164-167.
- [3] 宋哲文.论治庸问责背景下实现政府公共关系有效性的途径[J].前沿,2012,(18):32-33.
- [4] 徐双敏,杨瑞.治庸问责——优化投资发展软环境[J].学习与实践,2011,(08):81-85.
- [5] 魏明,储建国.地方政府能力提升之道——基于中国地方政府治庸行动的分析[J].学习与实践,2011,(08):75-80.
- [6] 徐晓林,朱国伟.解释与取向:运动式治理的制度主义视

- 野——以“治庸问责”风暴为背景的分析[J].学习与实践, 2011,(08):86-94.
- [7] 顾亦兵.“电视问政”实践中的几点思考[J].中国广播电视学刊,2012,(09):18-20.
- [8] 李克强.政府工作报告——2015年3月5日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上[N].人民日报, 2015-03-07(01).
- [9] 田祚雄.治庸问责:提升政府能力的重要路径——以武汉市为例[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2012,(05): 528-531.
- [10] 周亚越.行政问责制研究[M].北京:中国检察出版社, 2006:43-46.
- [11] 王敬波.行政不作为的治理之道[J].中国行政管理,2016, (01):10-11.
- [12] 储建国.念好“两个紧箍咒”,争做“改革促进派”[J].人民论坛,2015,(15).
- [责任编辑:张磊]

A Study on the Practical Course and the Improvement Path of “Mediocre Accountability”——Taking Wuhan as an Example

REN Shan-shan

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan430073, China)

Abstract: In the new situation of quiet changes in officialdom ecology, the phenomenon of “mediocrity” gradually spreads in some local governments. Therefore, “mediocre accountability and strengthening official administration” has become the common choice of many local governments. Wuhan City, a strong set of “mediocre accountability” storm, is the model for local government in the course of “mediocre accountability” practice, but the study found that in the course of practice there is still the main body of accountability is not complete, the accountability is not rigorous, and accountability system is not complete enough. It should be improved by strengthening accountability system, improving the governance of accountability procedures, improving the performance evaluation system of government officials, and strengthening the ideological education of leading cadres and other continuous improvement.

Key words: mediocre accountability; local government; improvement path

(上接第11页)

Shaping the Image of Wuhan’s Urban Culture in the Context of Media Integration——A Case Study of the Slogan “Wuhan, different everyday”

QIU li

(School of journalism and communication, Hubei University, Wuhan430062, China)

Abstract: Along with the development of urbanization in China, the image of urban culture has gradually become a part of the urban competitiveness, and urban media plays an important role in shaping the image of urban culture. In the context of media integration, the image of urban culture can be all-round, multi-angle construction. Wuhan as a capital city of Hubei province has rich historical and cultural and media resources, but the public awareness of the image of Wuhan city is more than a negative one to the current popular city of Wuhan city cultural image slogan: “Wuhan, different every day!” This paper analyzes the characteristics of Wuhan media in the report of the city slogan and the audience’s understanding of the slogan of urban culture in Wuhan to explore the problems and roles in the construction of urban cultural in the context of the media convergence, then put forward the relevant strategy.

Key words: media convergence; image of city; city slogan; media construction