# 过程导向：健全责任追究的路径选择

进入21世纪，重大决策责任追究问题逐渐受到实践部门的重视，虽然学术界对重大行政决策概念尚未形成统一认识，但相关要求已体现在党内规范性文件与地方政府行政法规中，由此“形成了以党内责任追究和地方责任追究法规为主，国家层面的法律规范为辅的责任追究体系格局”。

中国共产党历来高度重视决策责任追究问题，在若干党内重要文件中均有相关的表述。自党的十六大报告中提出“改革和完善决策机制”后，历次党代会或中央全会报告中均有关于决策责任追究问题的表述。党的十八大报告中明确提出“建立决策问责和纠错制度”，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中，更是进一步提出重大决策责任要“终身追责”，将时间维度纳入重大决策责任追究的范围。

自国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》明确提出“建立健全决策责任追究制度”后，相关的条例、规定、意见等中也多有表述，即将正式颁布的《重大行政决策程序暂行条例》（2017年6月9日发布征求意见稿），更是为重大决策责任追究的制度完善和实践落实提供了程序性保障。在地方政府层面，主要有两方面的行政法规对重大行政决策责任追究问题作了规定：一是各地关于行政决策程序的规定中涉及对重大行政决策责任追究的内容；二是有些地方政府专门出台了针对重大行政决策责任追究的办法。

通过梳理可以看出，我们对重大决策责任追究问题的认识经历了一个不断深化的过程，有关重大决策责任追究的相关规定正逐渐完善。

从内容设计上看，一方面党内规范性文件中对决策责任追究的目的、原则、情形、类型、方式、程序等均有所表述，然而相关表述多以抽象原则性阐述为主，没有具体的规范性内容；在效力范围方面，党内规范性文件只适用于广大党员干部，无法在具体行政执行上扩展到国家行政机关的全体人员，也无法作为处理决策责任问题的直接依据；另一方面，中央政府关于重大决策责任追究的相关规定中，对于责任追究的适用条件、适用情形等都缺少具体的规定，因而在具体实践上缺乏具体的操作条件和执行程序；而地方政府虽然制定了专门针对重大决策责任追究的规范，但大多是以“暂行规定”或“暂行办法”的形式颁布，对于重大决策责任追究的主体、对象、原则、事由、类型、方式等依然缺乏明确规定且覆盖范围有限，导致规范效力不足、实施效果不佳。

从程序设定上看，关于重大决策责任追究制度的规定，主要以决策的法定程序作为构建的基点，尤其是以违反决策的法定程序作为责任追究的标准。有研究表明，现阶段建构在决策法定程序之上的责任追究制度，“过于强调对于决策中部分环节的规定，但相对忽视了决策前、决策后的程序设计”。从决策过程的角度讲，决策程序其实包含了从决策信息输入到政策输出再到政策反馈的全过程，具体包括目标设定、方案设计、方案评估、方案实施、事后反馈等环节。然而，不管是中央层面还是地方层面的决策责任追究规范，对基于决策不同环节出现的特殊问题未能及时予以回应，这种只对决策过程中部分环节进行规定的制度设计，距离决策程序完备性的要求还有距离。

从实践操作上看，因重大决策责任追究制度在内容设计和程序设定方面的局限，导致重大决策责任追究制度的执行缺乏可操作性，给在实践中如何明确追责主体、责任对象、追责范围等方面增加了阻碍。追责主体方面，当前重大决策责任追究的主体存在多元化特征，包括人大、政府、法院等多重主体，而在实践中人大追责常常处于被动地位、政府追责存在同体问责弊端、法院追责是事后的被动性反应机制。责任对象方面，由于我国机构设置中普遍存在交叉任职现象，导致职责划定、责任判定、责任界限等不清晰，以至于在实践中如何区分集体责任与个人责任存在困难。追责范围方面，目前关于重大决策事项范围的界定并不统一，地方立法或文本中则多只是作了列举规定，导致实践中难以确定哪些属于重大决策责任追究的事项范围。

对于重大决策失误应当承担的责任类型，学者们多从责任性质的角度进行分解，概括起来大致有“三责任说”“四责任说”“五责任说”。不同责任形式的追责时效是有差别的，如果仅依据责任性质探讨重大决策终身责任追究问题，无疑会遇到适用上的难题。因此，这就需要突破从责任性质角度对决策责任分解的认识，转而从决策过程角度探讨决策不同阶段应承担的责任类型。

借用行政过程论的理论范式，可以将决策责任分为目标责任、过程责任和结果责任三类。从行政过程论的视角来考察重大决策责任追究制度，既突出了对决策过程的动态关注，也符合终身负责制的理念需求。

以价值为导向，应关注决策目标责任追究。已有研究表明，当前“中国问责实践的内容主要集中于结果问责和执行问责层面，而对于决策问责则非常有限”。而对于决策问责而言，又偏重于对决策制定和实施环节的责任追究，缺少将决策目标设定环节纳入责任追究范畴，这显然与终身追责理念相违背。实际上，决策权责背离的起点正是源于决策主体在目标设定环节偏离公共利益而设定了有利于自身利益的议题。因此，重大决策终身责任追究制度的构建需要重点关注决策目标责任追究，以决策目标设定是否符合公共价值为导向，依据决策主体在决策目标设定中的实际作用区分应承担的主体责任、监督责任和领导责任，保障决策过程中目标设定行为的价值正确性。

以程序为导向，应突出决策过程责任追究。这里所说的决策过程包含了决策方案拟定和方案评估两个环节，其中，决策方案拟定就是将决策主体和社会公众的意愿整合成集体决策的过程，决策方案评估就是要在利益权衡后选择更益于实现公共利益的方案。实际上，这两个环节分别涉及利益整合和民主决议，对这两个方面来讲程序是否合理显得尤为重要。从操作层面来看，以重大决策制定程序合理与否作为责任追究的适用标准，具有很强的操作性和可行性。因此，重大决策终身责任追究制度的构建需要突出决策过程责任追究，以决策制定过程是否符合正当程序为导向，依据决策主体在决策方案拟定和评估中的实际作用区分应承担的主体责任、监督责任和领导责任，保障决策过程中方案拟定和评估行为的程序合理性。

以绩效为导向，应强化决策结果责任追究。现实中对于决策过程中的目标、过程和结果三种责任，最关注的就是结果责任，已有问责事件体现了这一点。可以说，决策方案执行是事关决策成功与否的关键环节，决策结果是用来衡量决策目标能否得以实现、决策过程是否符合规范的重要标准。实际上，在当前突出结果导向的治理体制下，对决策结果责任的追究最为频繁，同时也最容易操作。而决策结果作为决策目标和过程的延续，可以通过决策结果的考核回溯到对决策目标和决策过程的考量。因此，重大决策终身责任追究制度的构建需要继续强化决策结果责任追究，以决策结果是否体现绩效要求为导向，依据决策主体在决策结果中的实际作用区分应承担的主体责任、监督责任和领导责任，保障决策过程中执行结果的绩效合法性。

作者：谷志军

中国社会科学报2018-11-29