

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.05.013

基层党组织政治功能实现过程中 问责机制嵌入的现实问题与优化路径

潘 博, 王立峰
(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

摘 要: 在基层党组织政治功能的实现过程中, 问责机制可以依托可控性、透明性和回应性三重问责要素进行嵌入, 以此推动以规范组织行为强化基层政权、以打破信息壁垒贯彻上级政策和以严正履责态度宣扬党的主张, 从而有效保障基层党组织政治功能的顺利实现。从问责机制嵌入的视角审视, 基层党组织在政治功能实现的过程中主要呈现出权力间形成“共谋”关系、问责泛化现象、信息公开形式不当、民众监督成效不彰、属地舆情监控与回应不力以及宣传回应流于形式等现实问题。为保障政治功能实现过程的畅达, 可以从优化问责机制的结构和层次、强化信息公开和监督的实效性、完善问责结果和担责态度的宣传工作三方面构建基层党组织政治功能实现过程中问责机制嵌入的优化路径。

关 键 词: 基层党组织; 政治功能; 问责机制; 问责要素
中图分类号: D 262 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3758(2020)05-0098-09

Practical Problems and Optimization Paths of Accountability Mechanism Embedded in the Process of Realizing the Political Functions of Grassroots Party Organizations

PAN Bo, WANG Li-feng
(School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: In the process of realizing the political functions of grassroots party organizations, the accountability mechanism can be embedded by relying on the three accountability elements of controllability, transparency and responsiveness, so as to promote the strengthening of grassroots political power by standardizing organizational behaviors, implementing superior policies by breaking information barriers, and publicizing the party's views with a strict attitude of accountability, thereby effectively ensuring the smooth realization of political functions of grassroots party organizations. From the perspective of the embedded accountability mechanism, the realization of political functions of grassroots party organizations mainly presents such practical problems as the “collusion” relationship between powers, the generalization of accountability, improper forms of information disclosure, ineffective public supervision, ineffective monitoring and

response to local public opinions, and the mere formalism of propaganda response. In order to ensure the smooth realization of the political function, we can construct the optimized path to embed the accountability mechanism in the realization of the political function of the grassroots party organizations from three aspects: optimizing the structure and level of the accountability mechanism, strengthening the effectiveness of information disclosure and supervision, perfecting the accountability results and publicizing the accountability attitude.

Key words: grassroots party organizations; political function; accountability mechanism; accountability elements

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。要以提升组织力为重点，突出政治功能。”^[1]政治功能是基层党组织首要的、基本的功能，“决定着基层党组织建设的方向和效果，关系到中国共产党在基层的执政基础和能力”^[2]，保障政治功能实现过程的畅达具有重大的现实意义。然而，当前基层党组织存在一些政治功能不彰的现象，“一个时期以来基层党组织的政治功能有所弱化、淡化乃至缺失”^[3]。上述现实问题亟待理论界回应。本文以基层党组织政治功能实现过程中问责机制的嵌入为核心研究对象，归纳问责机制嵌入与政治功能实现过程的内在契合，剖析嵌入中的现实问题，并构建政治功能实现过程中问责机制嵌入的优化路径，以期为新时代基层党建工作提供理论借鉴。

一、问题的提出

学界对基层党组织政治功能的具体内涵给出了内容较为一致的界定，如周光辉等将基层党组织的政治功能界定为巩固党的执政基础、贯彻党的决定、宣传党的主张^[2]；程竹汝则将高度的价值共识、严格的行为规范和权威的统一权力中心归纳为基层党组织政治功能的主要内容^[4]。根据学界的既有内涵界定，可以将基层党组织政治功能的内涵归纳为：强化党的基层政权，即通过基层党组织的政治活动，强化党在基层的领导、政治核心地位和作用，并强化基层政权的执政合法性；贯彻党中央的方针政策，即基层党组织树牢“四个意识”，坚决做到“两个维护”，认真完成上级组织指派的各项任务；宣传党的价值和主张，即基层党组

织积极履行政治社会化职能，使党的执政理念、人物事迹和价值观念等在党内外广泛传播。基层党组织政治功能的实现过程，即上述政治功能实现的各个阶段。

政治功能的结构虽以静态形式呈现，但政治功能在实现过程中会受到具体情境的影响，并对功能实现形成阻碍。例如，中央纪委曾经曝光包括多地基层党委、纪委在内的管党治党政策的执行不力现象，亦曾曝光多起基层党员领导干部滥用权力“厚待”亲友、乱收费用等典型案例^①，类似案例的屡次出现，说明政治功能实现过程中面临的阻碍不容忽视。基层党组织是否能够克服实现过程的阻碍、保障实现过程的畅达，将成为政治功能实现的关键。然而，既有研究在整体上较为薄弱，多散见于基层党组织其他方面的研究中，关于基层党组织政治功能的系统性、专门性研究很少，且多从原则性的角度展开探讨；此外，既有研究多从应然层面进行展开，问题导向的研究较少，亦缺乏基于某一视角下对现实问题的深入剖析。

探讨基层党组织政治功能的实现过程，首先应当对该过程的脉络和本质进行审视，即在把握实现程序、阶段的基础上，明晰决定实现过程成效的核心要件。而通过对该过程的理论和实践审视可知，决定基层党组织政治功能实现的核心要件是政治责任的履行情况。具体而言，当前，党组织依托科层制逻辑进行运作。在科层制逻辑下，“委托—代理”成为党组织落实政治责任的基本框架^[5]，即委托方掌握筛选、监督和奖惩代理方的权力，并期望代理方选择有利于委托方利益的行为^[6]。基层党组织作为党的组织末梢，一方面承接上级党组织的方针、政策，并负责具体的落实、

① 参见：中央纪委曝光六起落实“两个责任”不力被问责典型案例[N]. 中国纪检监察报 2017 年 7 月 18 日第 1 版；中央纪委国家监委公开曝光在“不忘初心、牢记使命”主题教育期间查处的 8 起典型案例[EB/OL]. [2020-01-15]. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-12/01/c_1125295196.htm.

贯彻;另一方面嵌入于社会之中,成为基层社会的领导和政治核心。基于基层党组织的组织定位,其在委托—代理框架中更多承担的是代理方的角色,政治功能成为由上级党组织下达的、基层党组织所需承担的政治任务,也是代理方需要履行的责任。这种党内政治权力的代理方对委托方履行的责任,本质上是委托—代理框架下的政治责任。因此,上述所需承担的政治任务,也即基层党组织所要履行的政治责任^[7]。委托—代理过程中普遍面临的主要问题,在于信息不对称条件下,代理方存在政策执行不力、昏庸决策乃至滥用权力等失责现象。这些现象造成了诸如上文所述的政治功能实现过程中的阻碍。而问责机制的嵌入,可以破解委托—代理框架下类似的政治失责现象。问责机制不仅具有监测和监督功能,还可以强制责任人履责^[8]。一般而言,问责机制可以从以下方面破解委托—代理中的代理方失责现象:第一,问责的前提在于“可问责”,信息公开和充分知情有利于提供问责事由和明确问责对象^[9],是实施问责的前提。通过信息公开、权力监督等方式增加信息的透明度,可以打破层级间信息不对称的壁垒,使代理方的履责情况清晰地展示在委托方面前。第二,问责机制能够使失责的代理方承担相应的不利后果,促使代理方纠正自身失责行为,并避免失责行为再次发生。此外,从实践层面来看,问责机制在推动基层党组织履责的过程中发挥着重要作用。如十九届中央纪委三次全会工作报告的统计数据显示,2018年全国被问责的各类党组织达1.3万个、被问责的党员干部达6.1万人,依托问责机制的积极作用,“四风”等失责行为得到有力控制^[10]。无论从理论抑或实践层面审视,问责机制的嵌入,能够有效推动基层党组织履行包括实现政治功能在内的政治责任,进而有效保障政治功能实现过程的畅达。其中,基层党组织政治功能的实现过程,是问责机制嵌入的外部情境和探讨前提,保障实现过程的畅达是问责机制嵌入的最终目标;问责机制的嵌入则是保障基层党组织政治功能实现过程畅达的关键途径。基于此,问责机制在基层党组织政治功能实现过程中的嵌入,是本文探讨的核心内容。

学界对委托—代理过程中问责机制的嵌入进行了探讨,形成了较为成熟的研究进路。著名政治学者安德烈亚斯·谢德勒在总结前人研究成果的基础上,将问责机制嵌入委托—代理过程的具

体机理归纳为用惩罚进行规制、保持权力过程的透明、代理方履行告知和解释其行动等三个方面^[11],形成了委托—代理框架下描述问责机制嵌入的经典理论视角^[12]。国内学者基于谢德勒提出的观点,将问责机制嵌入的核心要素归纳为可控性、透明性和回应性要素。其中,可控性要素是指委托方规制代理方行为的能力和可能性;透明性要素是指代理方的相关信息应当公开并可以被查询;回应性要素是指代理方对其行为及结果应当进行必要的解释和说明^[13]。可控性、透明性和回应性构成了委托—代理框架下问责机制嵌入的三维分析框架,以更为系统、清晰的形式,将问责机制嵌入的过程展示了出来。基于问责要素框架,在委托—代理过程中,问责机制可以以可控性、透明性和回应性三重问责要素为着力点,嵌入于基层党组织政治功能的实现过程,进而通过规制组织行为、打破信息壁垒和展现严正态度等作用途径,保障政治功能实现过程的畅达。鉴于此,本文采取该框架作为分析框架,以期对基层党组织政治功能实现过程中问责机制嵌入这一命题进行系统、深入的探讨。

二、基层党组织政治功能实现过程中问责机制嵌入的内在逻辑

依托问责要素理论审视,问责机制可以通过可控性要素、透明性要素和回应性要素进行嵌入,避免基层党组织在委托—代理框架下出现失责行为,从而在强化基层政权、贯彻方针政策、宣扬党的主张等三个维度,打破政治功能实现过程中的阻碍,保障政治功能的实现,参见图1。

1. 可控性要素嵌入:以规范组织行为强化基层政权

基层党组织的组织和人员基数十分庞大,直接且有效的行为约束和引导,能够为基层党组织的管党治党提供坚实保障。通过直接规制组织行为,能够遏制贪污腐败和为官不为等现象对基层党组织的组织纪律性的弱化,从而提升基层政权组织的组织力、战斗力,有效巩固基层政权。

一方面,问责机制可以直接规制基层党组织的组织行为。基层党组织作为特定的组织,从整体而言,是具有自身利益需求、行动偏好和行为模式的主体。这表明,对基层党组织的管理,不仅应当管理党员个人,还应当将组织、群体作为独立的

责任。上述规定将党组织和领导班子的失责情形、问责举措一一列明,使基层党组织的组织层面、特定群体层面的失责行为能够被有效规制,避免问责盲区的存在;此外,通过问责机制对党组织行为的规制,可以打破基层失责党员“法不责众”的心理预期,使问责关口产生前移效果,遏制特定党员群体因“法不责众”心理而产生失责的集体行动。

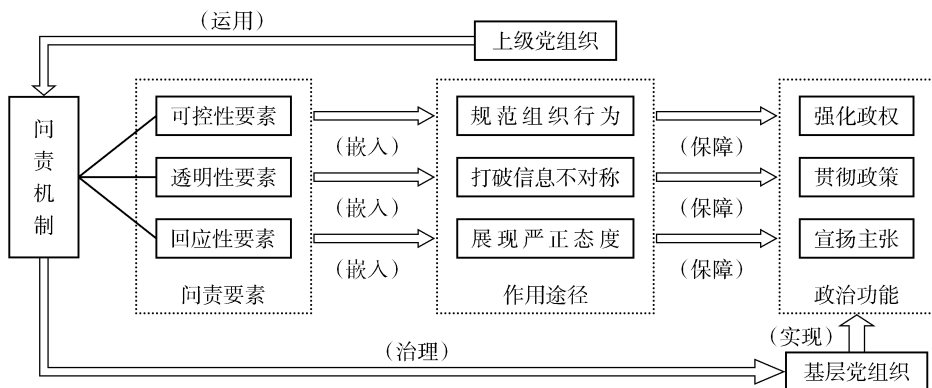


图1 基层党组织政治功能实现过程中问责机制嵌入的内在逻辑

从而使上级能够掌握和追查基层党组织贯彻各项政策任务的实际情况,为监督、推动政策的贯彻和落实提供了保障。

一方面,基层党政信息公开进一步规范化。《中国共产党党务公开条例》对基层党组织的党务信息公开作了专门规定,包括学习贯彻党中央和上级组织决策部署、任务目标和工作部署、思想政治和党内学习、党内民主、联系群众、管党治党等内容。而《中华人民共和国政府信息公开条例》则规定了在基层党组织领导下,基层政务公开方面的内容,不仅包括文件公开等常规内容,亦结合不同层级政府的政务功能,对区县级、乡镇级政府的特殊公开内容进行了规定。两部条例在基层均衍生出大量实施细则,很多地区的社区、村务等自治组织的工作信息公开也在实施细则中予以规定。这表明,随着党内法规、国家法律的日益完善,基层党务、政务公开日益规范化。在党的全面领导下,党务、政务信息在内容上往往既各有侧重又相互交叉。随着基层党政信息公开的规范化,各类信息的公开汇总减少了信息盲点,使基层党组织庞杂的工作规划、政策效果等信息更为清晰、全面地展示在监督者面前,使失责者更容易暴露出问责线索。

另一方面,在基层监督中充分发动广大党员

2. 透明性要素嵌入:以打破信息壁垒推动上级政策的贯彻

基层人情关系、党务政务繁杂,构成了复杂的基层执政情境。透明要素的存在,打破了层级间信息壁垒,有助于上级实现对代理方的“可问责”,

与群众。为提升问责线索被发现的概率,结合基层场域党员和群众人数众多、活动场域广泛的特征,当前充分发动党员和群众的监督方式主要有以下几种:第一,基层党支部内均需设立“纪检员”,这种“纪检员”属于支委会成员,是强化纪检力量、确保监督全覆盖的重要举措。这一举措使纪委监督的底端嵌入于支部层面,从组织结构上实现了从党委到支部的监督力量的贯通。第二,城乡社区是基层监督的重点,可以通过在城市社区设立“社区监督室”来承接问责线索,以及依托农村设立的第一书记、村民监督委员会等对基层党员干部进行监督。第三,由于基层党员干部及其家属在工作、生活场域与普通民众有交集,一旦问责线索通过有交集的民众发布到网上,尤其是涉及贫富差距、社会民生、特权行为等方面的信息,往往会以爆炸性的速度吸纳更多民众参与进来,对基层党组织乃至上级党组织形成“舆论倒逼”的压力,并继而推动更多案情信息以正式或非正式的形式被挖掘出来。

3. 回应性要素嵌入:以严正履责态度宣扬党的主张

回应包括监控与回应两个方面,基层党组织与民众联系紧密,无论是宣传工作抑或是自身行为,均能够传达党(尤其基层党组织)对于政治责任的态度,使党对政治责任的积极态度和价值观念内化到社会文化和民众认知当中,进而在全党、全社会形成支持党的主张、重视履行责任的良好氛围。

首先,基层党组织领导属地舆情的监控和回应工作。一方面,对于基层场域产生的、针对基层党政事务的社会舆情,基层党委需要担负领导责任。在政治系统中,政策结果的反馈是政治系统检验政策成效、调整政策内容的重要依据,并影响着政治系统的再输出^[15]。对于基层党组织这一政治系统而言,关于问责诉求、问责结果的社会舆情,其发挥着接收外部反馈的作用,如民众对基层党组织提出实施问责的诉求,或民众认为对部分基层党员干部的问责处理过轻而发表纠正意见等。通过舆情监控,基层党组织能够获取上述关于问责诉求和结果的舆情反馈,并及时转化为下一步的问责决策。另一方面,基层社会组织是推进国家治理现代化进程的关键主体之一,国家治理的过程即国家与社会之间互动与影响的过程,双方通过协商共治,共同达成善治目标。其中,对

社会的良好回应,是实现善治的重要价值目标之一^[16]。基层党组织以端正态度回应社会关于问责诉求和问责结果的反馈,能够在强化党、政府和社会三者之间互动的同时,彰显党对待人民地位和政治责任的重视态度,从而依托问责机制的回应性要素,推动国家治理现代化的进程。

其次,通过宣传工作进行政策与时事回应。基层党组织对于政策和时事的回应态度,是彰显其对待履责和问责态度的重要方式。上述回应工作可以依托基层党组织的宣传功能完成。一般而言,基层党组织设有专门的宣传机构或岗位,其领导下的社区等社会自治组织亦设有宣传岗位,可以发挥宣传功能。党在基层的宣传可以与中央和地方宣传功能相衔接,营造整体性的社会氛围,从而形成合法化效应。合法化效应是指充分结合个体希望秉持正确观点、惧怕因错误观点被孤立的心理,使个体特定观点与整体社会氛围相一致的传播策略^[17]。基层党组织及其领导下自治组织可以借助新闻播报、政策宣讲和时事评析等形式,宣传自身对政策和时事中履责、问责事项的正向态度。上述宣传工作与中央和上级党组织的宣传工作汇流,可以在全社会范围内形塑党敢于问责、严于问责的政党形象和政策主张,进而强化全社会对于全面从严治党向纵深延伸的信心。

三、基层党组织政治功能实现过程中问责机制存在的现实问题

1. 权力间形成“共谋”关系,问责存在泛化现象

第一,基层党政系统内的党政干部一般实行一岗双责、交叉任职,基层党组织的组织利益和基层政府(或行政化的社会组织)的部门利益因主官身份的重叠而有所交叉。坚持党的全面领导是正确的,但在基层党政部门交叉任职普遍存在的现状下,由于组织和部门利益的重叠,一些基层党组织的政治权力弱化了基层行政(及行政化)权力的领导和规制,转而偏离了以人民为中心的政治立场,导致党委班子领导、管理的主体责任逐渐丧失。此外,在压力型体制下,为达成上级的任务目标,基层上下级之间也存在一些非正式的共谋行为。如学者肖滨基于实证研究得出结论:“长期的任职与合作往往会导致上级与镇街‘一把手’形成紧密的纵向利益共同体。”^[18]由于“共谋”关系的

存在,部分上级对基层党组织即使发现下级存在轻视民生、脱离群众、作风不良乃至贪污腐败等现象,往往会“睁一只眼闭一只眼”,结果损害的是基层党组织的政治功能。

第二,在压力型体制下,部分基层党组织并不考量交给下级的任务目标是否合理、资源是否足够充分,而一味将问责作为推动下级落实任务目标的主要手段。在这种情境下,问责已然失去了“惩前毖后、治病救人”的功能,蜕变为推脱责任的政策工具,对基层党员干部的问责存在泛化现象,如“安徽某县一位副局长因为4分钟内4次未接省巡查组电话,被该县认为给脱贫攻坚工作‘造成严重不良影响’遭处分”,就是典型案例^[19]。更有甚者,党内问责有时成为上级行政权力向下施压、强化自治组织行政化的不当手段。正如蒋来用所指出的,问责多集中于具体办事的基层中的小职员、小角色,因为一些不重要的事项或不可能的任务而动辄被问责^[20]。由于问责属性的蜕变和滥用,问责机制和问责结果的公信力被弱化,许多基层党员干部对问责带来的处理结果已然麻木,问责对其行为的控制作用因此而逐渐丧失。

2. 信息公开形式不当,民众监督成效不彰

第一,信息公开相关的条例、细则往往仅对公开的范畴作出规定,公开主体具有较大的自由裁量空间,作为党务政务的实践者,基层党组织具有遮蔽关键信息、制造信息不对称状态的能力。因此,为遮蔽自身失责行为或出于不作为的原因,部分基层党组织在信息公开的内容、措辞等方面避重就轻,或遮隐关键信息线索,让人无法作出判断,或存在形式主义、信息不够详尽等问题。如肖滨指出,部分基层党组织或将一些无关痛痒的党务事无巨细地公开,不分类别、不分重点,或以“党内机密”“维护社会稳定”等为借口,对公共利益分配、重大事项决策等核心或敏感问题避重就轻乃至不公开^[21],即是对部分基层党组织的信息“选择性公开”这一现状的描述。

第二,由于社会分工不同,大部分民众难以直接介入基层党政权力的实际运作过程,也难以获取详尽信息。另外,普通民众在信息获取、自我判断方面缺乏专业训练,即使能获得一些线索,一般也难以对具体的党政事务过程展开有效判别。这种缺憾形成了普通党员和群众监督过程中的技能壁垒。此外,基层党政事务信息公开的受众群体,是具有不同知识背景、生活经历和接受偏好的异

质性群体,对于信息的诉求、理解并不相同。譬如,部分民众对现实政治的诉求具有后物质主义时代特征,更侧重于关注影响人们生活质量和生活质量的价值性议题^[22],即使事情与己无关,但出于公民的责任感和使命感,这部分民众依然愿意打破信息和技能壁垒,积极获取问责线索;部分民众对自己获取问责线索并没有兴趣,只有在利益攸关、自身遭受重大利益损失时,才会参与到监督当中;而还有一些民众则由于惧怕报复等原因,即使利益受损也不愿参与到问责当中。后两者的存在,体现出民众参与监督过程中的动机困境,极大削弱了问责机制的成效。

3. 属地舆情监控与回应不力,宣传回应流于形式

第一,在舆情获取方面,基层社会舆情并不仅存在于互联网空间,亦存在于社区、单位的生活和工作等现实情境中。此类舆情不易察觉、散布量大,平时以小道消息、社交谈资等形式“潜藏”起来。“审慎的深思熟虑当然不是他们关心的对象,也不可能是他们的关心对象;他们只是简单地遵照自己的愿望和喜好。”^[23]由于部分民众对信息的接收、讨论和理解只凭自身喜好而非理性判断,在喜好相似的群体内部极易形成群体极化效应^[24],即群体成员的某些偏向极端观点经群体内商讨后形成极端的观点,具体表现为对基层党组织问责结果的极端不信任的群体态度,这种极端的群体态度极易在短时间内毫无征兆地诱发舆情危机。当前,基层党组织很少主动获取此类舆情,不仅是因为缺乏有效的获取途径,亦因为部分党员干部并未在谈话等思想工作中履行责任,未能及时获取舆情信息。此外,在舆情回应方面,部分基层党组织只注重以公示等形式予以回应,但实际举措却迟迟未能落地,往往表现为追责不力^[25]。由于对于问责结果相关舆情的“举措回应”不足,很多问责结果随着舆情热度下降而“失去下文”。虽然舆情热度暂时回落,但对待问责不严肃、不负责任和糊弄民众等恶劣印象却就此烙下,一旦出现合适诱因,极易诱发次生舆情。

第二,基层党组织的宣传呈现出突出的传统的宣传主义特征,如强大的主题性、褒扬性、官方性等。当然,意识形态等宣传工作中的宣传主义特征是不可或缺的,其重要性毋庸置疑,但是,随着新闻专业主义的兴盛,社会民众的接受偏好亦随之发生变化,这对基层党组织的传统宣传模式

产生了极大冲击。具体而言,新闻专业主义是指媒体应保持自身独立性,以维护公共利益为基本出发点,报道遵循真实、客观、全面、平衡等专业主义原则^[26]。专业主义具有视角的代入性、立场的草根性、导向的批判性、报道的客观性和评论的深刻性等特征。当前,新闻专业主义的逻辑范围已经远大于操作意义上的新闻^[27],在新闻专业主义形塑社会接受偏好的背景下,市场逻辑、新闻逻辑更多地渗透到社会各类传媒之中,民众更希望基层党组织的宣传能够站在民众的立场上,剖析问责中的现实问题,给出政策完善的良好预期,以此呈现出对待履责、问责的认真态度。相形之下,部分基层党组织一味固守宣传主义的单一形式,大量采用高大上的宣传展板和标语等宣传主义形式,缺乏对问责中现实问题的回应,在新闻专业主义的冲击下,难以为部分基层民众所接受和认同。

四、基层党组织政治功能实现过程中问责机制嵌入的优化路径

1. 以优化问责机制的结构和层次,提升问责的规制效力

首先,提升社会问责所占比重,打破权力间“共谋”关系。社会问责是指公民通过社会组织、媒体等途径积极参与到对公权力的监督和检举之中,并以此对公权力产生有效约束的过程^[28]。针对权力间的“共谋”关系,基层党组织应当聚焦于社会问责,以民众满意度评价作为引入社会问责的方式。面对占重要权重的民众满意度测评结果和附带建议,各级党组织均需要着重考量民众的意愿和意见,否则社会问责很可能会引发舆情危机,或使政策的实施难以为继。在这种情境下,上下级间封闭的互动空间被打破,社会问责的存在,将最终使基层党组织和党员干部以人民为中心的政治立场不因权力间的“共谋”而发生偏离。在具体举措方面,考虑到少数民众可能因知识储备不足、恶意差评等原因而作出无效测评,可以将属地民众测评权重的占比核定为60%,使其测量结果能够对最终的评定结果产生合理影响。为保证测评的公正性和专业性,亦可以借鉴江苏省海安市基层党组织的做法^[29],邀请省级、市级具有专业评定能力的社会组织开展第三方评价,以问题为导向,科学、民主地完成测评过程,并做到及时向社会公布、逐项整改落实,使“测评—公示—调

适—落实”的过程逐渐规范化、标准化。

其次,明确基层的问责层次,矫正问责麻木态度。第一,基层党组织应当细化问责的适用事项清单,明确规定关于决策和执行问责的相关内容,如二者的基本范畴、适用情形、问责线索的研判程序等,且应当着重规定基层党组织在以执行不力掩盖决策失责、因决策失误导致政策失败等情形的线索研判程序和问责处置标准。在作出问责处理前,应当允许被问责人员针对问责者的质疑和询问,为自己展开辩护^[30],以避免问责结果存在领导推卸责任、问责不均等情况。第二,基层党组织应当通过改变认知与完善制度来矫正问责麻木的情况。对于因问责滥用而对问责麻木的基层党员干部,除赋予被问责者申诉的权利和保障外,还应当发挥正面和负面清单的作用^[20]。在正、负清单中,应厘清奖、平、罚的边界,明确具体的责任结构、履责范围和免责情况,重点是在恒定的责任结构框架内,表现优异者予以奖励,失责者予以问责,符合免责的例外情况者,则应依规予以免责或部分免责,使基层党员干部明确履行政治责任和问责机制存在的意义,而非将问责结果单纯视为惩罚工具,最终使其麻木态度因对问责结果的认知改变而改变。

2. 以强化信息公开和监督的实效性,提升问责信息透明度

首先,构建第三方公示复查机制,完善基层信息公开流程。社会组织在监督和约束公权力方面,具有地位独立、获取信息便捷和便于公民参与等优势^[31]。对于党政信息监督类社会组织,除强化地方民政部门审批和备案工作外,地方党委宣传部门应对其进行归口领导,并做好该类社会组织的党建工作,使其受到党的政治领导与政府行政管理的双重约束。该类社会组织由地方党委宣传部门以日常管理和购买服务的形式提供资金,应当具备对外联络、公示信息收集、信息处理与研判、调查结果发布等功能,可以获得所调查地域的党员、群众的一手信息支持,并可联动律师事务所、地方高校等部门获取法律援助和情报技术支持。该类社会组织应当列出重点监督事项清单,并规定一套完整的信息收集、处置程序。围绕清单内的事项,可以建立“公民实名申请—上级党组织核定—第三方社会组织审查—专家意见参考—问题信息复核与答复—公民进阶查询与志愿支持”的复查机制,全程应当与地方党组织宣传部门

的数据后台相连接,并且处置进度应当及时显示。

其次,强化党内纪检垂直管理,通过多元途径推进家风监督。第一,在地方和基层纪委的双重管理体制中,针对党支部的纪检员这一层级,应当给予其一定的绩效津贴,进行系统的业务培训,并赋予其与支部书记相同的党内地位。此外,还应当强化对支部纪检员的垂直管理,如在任用、述职、考核、晋升等方面,应弱化同级党委、支委的领导作用,强化上级纪委的领导作用;同时,拨款、福利等则维持原双重领导体制下的规定,从而使基层党支部内纪检员等监督岗位既能受到同级党委约束,亦能在垂直领导下真正发挥作用。第二,“相较于普通民众,领导干部作为公共权力的拥有者和运用者,在内地决定着其以家庭生活为主的私人领域理应遵循‘隐私权相应减损’原则,自觉放弃和让渡法律规定应当享有的部分权利”^[32]。民众可以通过社区监督等形式,对党员干部及其直系亲属的明显超出收入水平的消费、依仗特权仗势欺压民众等失责行为进行掌握,并以向上检举、网络公布的方式倒逼信息不断披露、纪检权力介入,还应当设置针对家风的专项巡察,以配偶、子女和其他直系亲属为重点巡察对象,并注重获取坊间传闻、小道消息中有价值的线索。

3. 以完善问责结果和担责态度的宣传工作,提升问责回应的有效性

首先,设立人民宣讲员岗位,建立基层党政问政平台。第一,积极分子是具有责任意识 and 参与动力的群体,是推动集体行动形成的关键^[33]。基层党组织可以借鉴长春市“人民宣讲员”等举措^[34],积极动员属地内有威望、有担当、政治素养高的党员和群众“积极分子”担任人民宣讲员,由基层党组织每个月进行培训、交代任务,并给予勉励和关照。人民宣讲员应当注重获取社区等场域内关于政治责任的重大舆情线索,并结合基层党组织具体的回应内容,将回应转译为民众广泛接受的话语形式,对受众进行正向引导、详尽解释、积极回应。第二,基层党组织应当普遍在街道/乡镇层级设立数字化的问政平台,配套建设问政处理中心。在强化街道/乡镇党组织权力和资源的背景下,应由相应党组织的宣传部门采取购买服务的方式获取技术支持,对问责避重就轻和未追查主要责任者等情况,经由问政处理中心责令由受理单位限时进行答复、提出修改方案,并从答复质量和修改成效两方面计量利益相关者的满意

度。如受理单位出现答复形式化、答而不办等问题,则由问政处理中心经及时上报、核实后进行“二次问责”。

其次,吸纳新闻专业主义元素,将情感因子融入基层宣传。第一,基层党组织在宣传工作中,应当适当融合揭露性、质疑性等专业主义因子的宣传和报道,凸显事件导向,充分保障民众的知情权,在坚持党的领导等政治性原则的前提下,以较为客观、理性、深刻的报道和评析回应民众对信息的诉求。此外,宣传者应当借助新媒体平台的技术支持,发挥自身的专业和资源优势,组织、引领民众参与到党政问责的宣传活动中来,使基层民众关注的问责话题能够得到及时、客观的阐释和探讨。第二,将情感因子融入到基层党组织履责态度的宣传中,将正向情感与党组织直面责任、勇于担责的态度和行为相结合,推动民众认知中情感与内容的联结。在具体操作层面,基层党组织可以借鉴人民日报和侠客岛等媒体的煽情主义宣传范式的成功经验^[35],结合工作实践等素材,大量运用个人化叙述方法,依托普通基层党员、群众的视角代入叙事,激发受众与当事人的心路历程产生共鸣。此外,在宣传形式方面,基层党组织可以多运用具有情感倾向、激发强烈情绪的词句,如对勇于担责态度的赞美和对失责基层党员干部的愤怒等;在表达手法上则可适当运用引人注目的形式,如适度采用冲突、夸张等表达手法,以拉近宣传内容与受众间的距离。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [2] 周光辉,王海荣,彭斌. 突出政治功能:新时代基层党组织建设内涵、意义与实践路径分析[J]. 理论探讨, 2019(3):125.
- [3] 刘红凇. 政治建设、组织力与党的建设质量——新时代党的建设三大新概念新要求[J]. 思想理论教育, 2018(7):77.
- [4] 程竹汝. 论党的政治能力建设及其着力点[J]. 思想理论教育, 2019(7):17.
- [5] 刘炳辉. 党政科层制:当代中国治体的核心结构[J]. 文化纵横, 2019(2):32-42.
- [6] Moe T M. The New Economics of Organization[J]. American Journal of Political Science, 1984,28(4):756.
- [7] 张贤明. 政治责任的逻辑与实现[J]. 政治学研究, 2003(4):46-52.
- [8] Luigi M. Political Manipulations and Market Reforms

Failures[J]. World Politics, 2003,55(3):318.

[9] 王立峰,吕永祥. 党内问责机制:推进全面从严治党的有效路径[J]. 探索, 2017(1):98.

[10] 朱基钗. 2018 年 6.1 万名党员领导干部被问责,查结涉黑涉恶腐败问题 1.4 万起[EB/OL]. [2019-10-19]. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/20/c_1210064196.htm.

[11] Schedler A. Conceptualizing Accountability [M] // Schedler A, Diamond L, Plattner M F. The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999: 14.

[12] 张贤明,杨楠. 近三十年政治问责研究的新进展——基于国外文献的分析[J]. 上海行政学院学报, 2019(1):105.

[13] 王逸帅. 政治问责的内涵及其实现——一项基于最新研究进展的述评[J]. 天府新论, 2013(1):18.

[14] 阿尔伯特·班杜拉. 社会学习理论[M]. 陈欣银,译. 北京:中国人民大学出版社, 2015:18-23.

[15] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译. 北京:华夏出版社, 1998:434-490.

[16] 俞可平. 论国家治理现代化[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2014:59-60.

[17] 刘京林. 传播中的心理效应解析[M]. 北京:中国传媒大学出版社, 2009:86-87.

[18] 肖滨,陈伟东. 基层腐败问题的缘起:默契性容忍——基于 A 市镇街“一把手”的 48 个案例研究[J]. 广东社会科学, 2019(3):16-21.

[19] 廖文根. 对基层干部既要严管也要厚爱[N]. 人民日报, 2018-11-21(18).

[20] 蒋来用. “问责异化”的形成与矫正机制研究[J]. 河南社会科学, 2019(7):3-4.

[21] 肖滨,温松. 基层党务公开存在哪些问题[J]. 人民论坛, 2018(3):99.

[22] 李艳霞. “后物质主义”价值观与当代中国公众的政治信任——以代际差异为视角的比较分析[J]. 公共管理学报, 2017(3):60-61.

[23] 布赖恩·卡普兰. 理性选民的神话:为何民主制度选择不良政策[M]. 刘艳红,译. 上海:上海人民出版社, 2010: 144.

[24] 凯恩·R. 桑坦斯. 网络共和国:网络中的民主问题[M]. 黄维明,译. 上海:上海人民出版社, 2003:89-107.

[25] 李斌雄,张银霞. 基层党组织落实全面从严治党责任及其问责机制探讨[J]. 探索, 2016(1):91.

[26] 陆晔,潘忠党. 成名的想象:中国社会转型过程中新闻从业者的专业主义话语建构[J]. 新闻学研究, 2002(4):17-59.

[27] 朱清河,张荣华. 新闻专业主义理论与实践的中国近观——兼论社会转型期新闻专业主义的价值旨归[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2009,37(6):74.

[28] Smulovitz C,Peruzzotti E. Societal Accountability in Latin America[J]. Journal of Democracy, 2000,11(4):147-158.

[29] 南通海安基层党建引群众满意度“第三方测评”[EB/OL]. [2019-10-14]. http://www.zgjssw.gov.cn/shixianchuanzhen/nantong/201704/t20170406_3896851.shtml.

[30] Bovens M. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism [J]. West European Politics, 2010,33(5):951.

[31] 王勇. 试论社会组织与反腐败建设[J]. 行政法学研究, 2016(2):33-34.

[32] 邹庆国. 领导干部家风建设与党内政治生态净化[J]. 中州学刊, 2016(11):18.

[33] Read B L. Democratizing the Neighbourhood? New Private Housing and Home-owner Self-organization in Urban China[J]. The China Journal, 2003,49(1):31-59.

[34] 王存理,褚晓亮,高楠. 长春“草根宣讲员”:用百姓嗑唠国家事[N]. 新文化报, 2016-05-27(A02).

[35] 龙强,李艳红. 从宣传到霸权:社交媒体时代“新党媒”的传播模式[J]. 国际新闻界, 2017(2):59-60.

(责任编辑:付示威)