

## “问责制”及其对促进基层政府行为合理化的探解\*

曹占霞

(河南大学 哲学与公共管理学院,河南 开封 475001)

**摘 要:**“问责制”作为一种责任追究制度,已经发挥了重大的作用,它具有巨大的理论意义和实践意义,基层政府存在一系列不合理的行为,在基层政府中引入问责制,建立责任追究制度,实现有权有责,权责对等,有利于促进基层政府行为合理化,在基层政府中建立“问责制”要从制度、法律、意识形态和角色转变等方面做起。

**关键词:**问责制;基层政府;责任

**中图分类号:**D625

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-5092(2006)02-0032-04

问责制自实行以来引起了社会和政府的广泛关注,以引咎辞职为标志的“问责制”的实行,彰显了政治文明的进步,意味着中国政府从管制形态向服务形态的巨大转变,从实践的角度诠释了“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的深刻内涵。它有利于充分体现立党为公、执政为民的宗旨,在为人民服务和依法行政的观念影响下,责任政府成为我国政府目前政府追求的一种模式,无论中央政府还是地方政府,都要求是一个负责任的政府<sup>[1]</sup>。对人民承担相应的政治责任、道德责任和法律责任。相对于司法机关通过司法程序追究的法律责任而言,问责制注重的是民主制度层面的政治责任的监督。

### 一、问责制的内涵及其理解

在中国,要发展出一套真正的问责制度,首先必须对问责制度有深入的了解。在目前的讨论中,对问责制度还有不少的误解。

首先,是把问责制度简单等同于引咎辞职和责任追究。引咎辞职仅仅是问责制度的一个方面,问责制度的内容不止于此。也不能把问责制度仅仅理解为责任追究制度,问责制度的确涉及到追究责任,但又不是简单地表现为上级追究下级的责任。追究失职者的责任,在中国的古代乃至现行的制度下,都早已有之。若是问责制度、引

咎辞职和追究责任三者之间可以简单地划上等号,那么,这样的问责制度还有何创新?其次,是把问责制度简单理解为上问下责。如果问责制度仅仅是上级追究下级的责任,上级的责任该由谁来追究?这样造成在最关键的地方,恰恰无人问责。这样的“问责制度”怎能带来责任政府?再次,是把问责制看成是上级对下级某个已知的具体过失的惩罚,好像不发生事故,就不发生责任。这样的问责制追问的是具体问题的具体过错,变成一种纯粹的惩戒措施。问题的关键是,只有平时认真负责,才能减少重大事故的发生。问责制度关键要解决的是,确保政府与官员在平时就充分承担责任。而对官员因过失作出的惩戒,通常是在事故发生之后,已为时太晚。所以问责制度关注一切责任,惩戒则只关心事故的责任<sup>[2]</sup>。

如果上面是对问责制度的误解,那么,问责制度的正解是什么呢?准确地说,问责制度是民主政治的一个组成部分,宪政民主政体下责任政府的一个重要实现途径,是对政府及其官员出现权力作为不当进行道义和政治责任的追究,充分体现了权责对等的民主政治的权力制约的原则,意味着在权力运作中,在并未有直接过失或触犯法律的情况下,权力行使者还需承担与其职务相关的道义责任和政治责任,弥补了传统政治偏重对法律责任的关注而对道义责任和政治责任追究的

\* 收稿日期:2006-01-18

作者简介:曹占霞(1980-),女,河南开封人,河南大学哲学与公共管理学院硕士研究生,研究方向:行政管理学。

不足,完善了对政府及其权力行使者进行追究的责任体系。对于增强权力行使者的责任意识,提高为人民服务的态度和质量,从而更大幅度地保护最广大人民群众的根本利益,推动以民为本的政治文化在中国的扎根,无疑具有积极的作用,是对传统对上不对下负责、位高权重责任轻的潜规则的否定<sup>[3]</sup>。

所以,问责制度,不仅包括对渎职官员的惩罚,更要求政府对公众有所“交代”。正是这些要素把民主政治下的问责制与中国古代帝王整肃吏治的统治术区分开来。简而言之,问责制度就是让掌握公共权力的政府官员对其行动负责。它的建立与完善在促进政府的行为合理化进程中有很大的作用,可以对政府的民主性进行民主监督,可以弥补法律的漏洞,同时有助于形成用群众的、科学的、实践的眼光看待政府的政绩,形成正确的政绩观。在基层政府中有效地实行问责制,有利于创造良好的政府环境,强化政府服务意识,提高其工作效率,彻底的改变“社会权力政府化,政府权力部门化,部门权力个人化的”现象,为推动农村的经济发展创造良好的政府服务环境。

## 二、基层政府在社会发展中的作用及其行为不合理的表现

在中国传统的政治体制构架中,中国基本没有基层政府,基层政府在建国前甚至不能称为一级政府类的实体,属于士绅阶层被授权来实施松散型管理。建国后经几起几落,几番波折,终形成现行的模式。但是,基层政府的主观能动性被极大地抑制,其可选择建设与发展力被最大限度地扼制。这里的基层政府主要是指县级政府和乡镇级政府。

在向市场经济转型的时期,我国的地方政府特别是基层政府在经济和社会发展过程中具有双重的身份:一方面作为上级政府宏观分层化中的参与者,服从于上级政府的宏观调控;另一方面基层政府在过渡时期作为社会的组织者必然与当地的企业一起追求当地经济的增长。此时的基层政府已不是原本意义上的政府,而是一个企业家,他把一个地方当作一个大企业,通过直接参与经济活动来实现本地的发展。基层政府积极地参与经济的后果,既有推进社会财富和经济进步,也可能因为每个地方的经济条件以及官员的能力导致阻碍市场发挥作用,损害资源配置的效率,增大经济

发展的成本。

当前基层政府的行为存在很多不合理的现象,产生一些负面效应,政府机关作为一个职能部门,有其自身的利益和特点,存在自利的趋势。政府的自利主要表现在以下三个方面:一、地方各级政府是自利的;二、政府职能部门是自利的;三、政府的组成人员是自利的。所以大多情况政府行为和国家公务员行为与其自身利益密切相关,由于政府是市场经济中的利益主体之一,所以为了自身的利益各级政府会采取一些有利于自身的行为。政府的自利性是合理的,有双面的效应,自利性的有利影响表现为“利益共融,内在驱动”;负面影响表现在“机构扩张,以利独立,行为示范”。

当前基层政府的行为的不合理性主要表现在以下几个方面。

(一)重视显性的短期绩效,在投资生产方面,存在盲目性和随意性的现象。由于目前的考核体制注重量化的成果,基层政府领导以实现任期内的上级的行政任务为目标,导致干部的短期和短视行为。基层政府作为与人民联系最紧密最贴近的政府机关,本应该以人民的利益为自己最大的出发点,可现实基层政府的很多官员根本不考虑人民的要求和愿望,一切行为都从上级领导的意志出发。这体现在“面子工程”、“形象工程”的大量出现,贪图一己虚荣而给人民带来沉重的负担。盲目的投资急功近利。特别是不讲成本、挤压分配、转嫁民负。造成资源的极大的浪费,造成基层政府信用上的危机。《中国经济时报》指出:“33个指标不如一杆秤,秤砣就是老百姓(33个指标是人为设计的一套评估指标)。”<sup>[4]</sup>

(二)缺乏风险约束,某些基层政府官员没有责任感<sup>[3]</sup>。基层政府一般来说不必承担因决策失误而承担的风险成本,有的官僚主义严重,拍脑袋决策,拍胸脯打包票,出了事情就走人,造成大量的经济和社会损失后换地方照样为官,不顾人民的生命和财产安全。在处理事件过程中,基层中用传统行政命令的方法,粗暴简单,不考虑人民的处境和想法,俨然把自己当成人民的长官,而不是人民的公仆,有些公然超越宪法和法律的要求,无视法律的存在,以言代法,以权代法,通过行政命令、组织手段等方式违法行政,而不考虑人民的利益和自己的责任<sup>[5]</sup>。县乡两级政府作为政府系统的基层,由于它距离最高权力中心远,因而容易在制度的边际上发掘活动空间,其行动能很少

受风险的制约;但同时,由于距离民众最近,其行动和行为人民感受的最深刻,所以人民对其反应也最强烈。

(三)机构膨胀、臃肿,未能发挥相应的功能。为了执行上级的国家机关的决定和决议,地方和基层政权必须建立与上级机关相对应的政权机构,因此基层机构也遵循了这一原则,即上级有什么机构和部门,基层政府也相应建立,而不论机构是否有相应的功能和对象,以往所说的“上面千条线下面一根针”,成了“上面千条线下面千根针”。功能分化是现代政治体制的基本趋向,但结构功能的分化对基层政权来说并不合适,基层政府直接面对人民大众,应关注人民利益,根据自身的需要设立相应的机构,而无须因上面有这个部门也随即设定<sup>[6]</sup>。机构膨胀只是一种现象,本质上则与政府职能密切相关。传统的政府职能是计划经济的派生物,是主张包办一切,统揽一切,所以机构不能不大,机构大,人员就多,管的事也越来越多。过去几次改革不尽如人意,原因在于职能没有转变,没有剥离权力。

### 三、推行问责制促进基层政府行为合理化的途径和方法

目前我国面临经济和社会全面的转型期,基层政府在农村税费改革后,在很多方面都面临严峻的挑战,作为与人民联系最紧密的政府机关,基层政府的行为直接影响人民对党和政府的评价,要从各个方面促进基层政府行为使其合理化。

(一)在意识形态观念上,要加强基层政府官员的责任意识和政治道德感<sup>[7]</sup>。这就要求基层政府官员,在工作之前就要形成“以民为本,执政为民”的责任意识,摒弃作为官员的职业统治感和权力支配感,并对官员那些由于个人行为失当者违法造成的后果承担责任。如果个别党政官员,或者公职人员由于他们的管理行为给人民的生命财产造成严重的损失而不承担相应的责任,反而继续做官甚至高升,其透视的错误信息,只能助长更多的在职人员责任心的淡漠与对权力的热衷,而忽视权力后隐藏着的责任和义务。所以要用问责制来加强基层政府官员的责任意识,通过对责任的追究,对违法、渎职的官员的追究来促进基层政府的行为更加合理。同时要建立和加强基层政府的信用意识,基层政府由于责任感的缺失,造成信用度的降低,人民对基层的信任度降低。

(二)在法律方面,要重新审视权与法的关系,消除权大于法的障碍,重新审视权与民的关系,消除只对上负责的障碍;重新审视权与责的关系,消除只热衷于权力而忽视责任的障碍<sup>[8]</sup>。按照法律的基本原则,政府的权力来源于人民,来源于人民的法律,这就是常说的“法律不授权,政府无职权。”如果不依法行政,对内就会造成机构间的侵权,对外造成侵害人民的利益。因此在理论上无论如何解释法在国家管理和社会中的重要性,但是在实践中当“法”与“权”遭到冲突时,法律常常显得苍白无力,不堪一击,特别是在县乡等基层政府中,更是存在权大于法的现象,造成现象的原因之一在于,我们少数官员在观念上崇尚权力,在实践中也自觉不自觉地以权压法,以权代法,无视人民权力的存在,比如在目前的乡村治理中,国家明明已经制定了村民自治法,但在实施过程中,却会遇到大量权与法的冲突,资料显示去年全国民选村主任,有一些人出现了上任难问题,更严重的是有些人上任后很快被取代,这种公然违法的事件,是权凌驾于法律的典型表现。因此推行问责制要明确法大于权,依法行事,追究那些以权侵法的事件。

(三)在制度设计上,问责制的核心就是要通过一系列的制度安排,使官员真正能够树立一种高度的责任和危机意识<sup>[9]</sup>。并对那些由于官员个人行为的失当,或者违法、渎职、失职等,在公共管理活动中造成的后果承担责任,体现了一种权力和责任的、义务的平衡。在现实中,有些基层官员,漠视人民的生命财产,他们的行为给人民造成极大的损失,却基本不承担什么责任,造成一些官员对权力的追逐,而忽视权力背后的责任和义务,可见从严治政,建立官员“问责制”就必须重新规范权与责的关系,从体制上建立公职人员的责任追究制度,特别是对于天高皇帝远的基层官员,能真正建立一套有效的责任追究制度,无疑有深远的意义。管理学的木桶理论认为:木桶的蓄水能力是由其中最短的一块板决定的。我们所要建立问责制的有效性也是由其中最薄弱的环节——制度设计决定的,问责制的当务之急不仅在于明确霍布斯所说的“人民的安全是至高无上的法律”<sup>[4]</sup>。建立有制度可依的制度化的问责体制,更重要的是确定问责制可实施规则和制度。

(四)在角色定位上,要转变基层政府的角色,从权力中心主义到服务中心主义,建立服务

型、责任型政府。服务和责任的定位则意味着任何形式的特权都将失去合理性,失去了特权和特权意识,政府行为将会更加贴近公共性。问责制的推行则会使基层政府及其官员对自己的行为更加的谨慎,其责任感会更强。目前基层政府的社会管理和社会服务职能不清,基层政府的一些部门即充当服务角色又充当经营和管理角色,“即开药方,又卖药方”,缺乏制度约束,以致发生服务职能异化的现象<sup>[9]</sup>。因此要求基层政府转变其角色,从旧有的“官本位”思维模式转向服务大众

的角色。从而建立一个负责任、真正为人民服务的基层政府。当前我国基层政府正处在调整改革的关键时期,构建和谐社会成了时代的主题,构建和谐社会最主要是三农问题的解决,农村的安定和谐发展与否直接关系整个社会的安定和谐。在这个大背景下,我们需要对基层政府重新定位,需要对其权利和责任进行有效的监督,自觉地推进基层政府的转型和完善,加快建立公共服务型政府。通过问责制的推行从而建立一个高效的、负责任的政府。

#### 参考文献:

- [1] 毛政相. “问责制”必须走向制度化[J]. 理论探讨, 2005, (1): 94 - 97.
- [2] 李强. 官员问责重在制度化[J]. 新闻周刊, 2003, (37): 73 - 75.
- [3] 李萌. 对我国县乡基层政府建设的几点思考[J]. 农业经济问题, 2005, (6): 38 - 41.
- [4] 赵丙奇. 农民负担: 基层政府与农民的博弈分析[J]. 经济体制改革, 2002, (4): 101 - 103.
- [5] 冯以平. 市场经济中基层政府的困境与出路[J]. 行政人事管理, 1999, (5): 29 - 31.
- [6] 沈立人. 中国弱势群体[M]. 北京: 民主与建设出版社, 2004: 274.
- [7] 张康之, 李传军. 公共行政学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002: 31.
- [8] 徐小青. 中国农村公共服务[M]. 北京: 中国发展出版社, 2002: 231.
- [9] 张志宇. 问责制的政治文化的意蕴[J]. 政府机构改革研究, 2005, (3): 12 - 15.

## The Way of Officials Accountability System” to Promote the Grassroot Gouvernments’ Administrative Rationalizaiton

CAO Zhan - xia

(School of Philosophy and Public Management, Henan University, Henan Kaifeng 475001, China)

**Abstract:** As one of the system of responsibility follow - up, officials accountability has an important effect on our government, which has great significance on theory and practice. The author thinks that there are a series of unreasonable behaviors in grassroot government, introducing officials accountability and constructing the system of responsibility follow - up are helpful to make the behaviors of grassroot government more reasonable. Finally, it helps to promote the right equal to the responsibility. In order to construct officials accountability in the county government, we should work hard at system, law, ideology and the role.

**Keywords:** officials accountability system; grassroot government; responsibility