

基于公共选择理论完善我国行政问责制的几点思考

韩欢欢

(南京工业大学 法律与行政学院, 江苏 南京 211816)

摘要:目前,我国的行政问责制建设已初见成效,但尚存在问责文化滞后、问责法律缺失等问题。公共选择理论以“经济人”假设为理论根基,以“政府失灵”问题为研究重点,分析政府行为低效率的原因,并提出避免政府失灵的对策。在我国同样存在政府失灵、政府部门及官员的经济人行为,所以公共选择理论所涉及的分析角度和方法,可以为我国行政问责制的完善提供有益的借鉴。

关键词:公共选择理论;行政问责制

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1671-5322(2014)03-0019-04

作为政治改革的制度创新,行政问责制是我国政府向责任政府迈出的重要一步。目前,我国行政问责制的建设已经初见成效。但是,从我国行政问责制的实施情况来看,还存在较多问题。因此,探讨我国行政问责制中存在的相关问题,提出完善该制度的具体对策,对于全面贯彻实施依法治国的基本方略,加快建设社会主义法治国家,具有重大意义。公共选择理论以“经济人”假说为基本假设前提,对“政府失灵”进行了充分详细的论证,分析并探讨了政府办事低效率的原因及提高方法。虽然公共选择理论是基于对西方政府经济人假说而提出的,将这种假设应用到中国社会主义国家的政府分析上,可能缺乏合理性。但其某些分析方法和角度,能够为我国行政问责制的健全和完善提供有益的借鉴。

一、我国行政问责制建设的概况

从历史上看,我国对失职官员的惩罚从来没停止过。建国以来特别是改革开放后,许多失职、渎职官员受到追究。2003年“非典”时期的“问责风暴”被认为是中国行政问责制启动的标志。所谓行政问责制,是指特定的问责主体针对各级政府及其官员承担的职责和义务的履行情况而实施的、并要求其承担否定性结果的一种规范总和^[1]。继而在中石油重庆开县“12.23”特大井喷

事故、山西黑砖窑事件、三鹿奶粉事件、松花江污染等事件的处理中,都对其责任人进行了问责。这样不仅强化了各级官员的责任意识,还促进了行政问责制的发展。

伴随重大事件的频繁发生,从中央到地方各级政府相继出台了一系列有关行政问责的规定,不仅中央出台了《中国共产党党内监督条例(试行)》、《党政领导干部辞职暂行规定》、《国家公务员暂行条例》、《中国共产党纪律处分条例》等,而且地方也陆续出台相关的问责文件。从2003年8月以来,长沙、成都、重庆、南京、济南、深圳等市级人民政府先后出台相关文件并全面实施行政问责制,如长沙市率先推出《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》,将追究不能正确履行法定职责的主要行政人的责任;成都市出台了《成都市行政首长问责暂行办法》,其中提出22种情形要问责行政首长;在新一轮的“问责风暴”过程中,我国开始出现由权力问责逐步向制度问责的转变趋势,出台的一系列问责制度和文件对于要不要追究责任,怎么追究以及追究谁的责任等都进行了相应的规定。总之,我国的行政问责制无论是在理论、实践上,还是在制度建设上都取得了可喜的进展。但尚存在行政问责文化滞后、行政问责法律缺失、异体问责乏力、行政问责透明度不高、针对行政问责的政府绩效评估机制存在缺陷等问题。

收稿日期:2014-06-20

作者简介:韩欢欢(1989-),女,河北邯郸人,硕士生,研究方向:当代中国政府与行政研究。

二、公共选择理论的基本内涵

公共选择理论是美国著名经济学者詹姆斯·布坎南等人创立的一种新公共经济理论,它是经济学和政治学的交叉学科。其突出特点是利用西方主流分析经济学的方法,探讨政治领域的问题。用布坎南的话说:“我们想要做的事情,就是把四十年来人们用以检查市场经济缺陷的方法,一成不变地拿来研究一切国家公共部门。公共选择是政治学上的观点,它从经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生。”^[2]

所谓公共选择,是指资源在公共物品间的分配是通过集体行动和政治过程来选择和决定的,这实际上就是政府的选择和决定^[3]。公共选择理论的基础是“经济人”假说,指人们以追求个人利益最大化为行为动机。因此,作为由个体组成的政府同样受到利益的驱使与导向。公共选择理论研究了在市场经济下“政府失灵”问题,就是针对凯恩斯主义的主张,认为政府的活动并不总像应该的那样或像理论上所说的那样“有效”。政府失灵主要体现在以下四个方面:(1)决策的失误。政府官员在制定公共决策时,通常会受到利己主义的影响,决策的目标不是追求公共利益的最大化,而是部门或个人利益的最大化;(2)低效率。政府机构在公共物品的供给方面处于垄断地位,再加上作为监督者的公民和被监督者的官员地位不对等、监督信息不完备,这势必导致政府行为的低效率;(3)政府部门扩张。一方面是政府部门为谋取机构和权力的扩大而逐步增加组成人员,另一方面体现在政府部门为追求各种福利而导致支出在不断增加;(4)寻租行为。政府机构人员利用手中权力去追求超过机会成本的收入,这就使政府的运作收到利益集团或个人的摆布,从而导致政府的腐败和社会资源的浪费。

三、基于公共选择理论完善我国行政问责制的几点思考

(一)加强行政问责文化建设

公共选择理论中的一个基本假定,即“经济人”假定。人是关心个人利益的,是理性的,并且是效用最大化的追逐者^[4]。无论其处于什么地位,都可能以追求个人利益或效用最大化作为行为的出发点。政府官员与厂商和消费者一样,都是具有理性和私利的“经济人”,他们具有自己的

动机、愿望和偏好,同样关心自己在政治活动中的成本和收益,在交易过程中他们往往选择能为自己带来更大个人满足的决定,即使该决定不符合公共利益。政府行为服从“经济人”假设,所以必须正确认识政府的“经济人”行为特征。一方面,由于我国是社会主义国家,政府部门的工作人员是人民群众的公仆,其宗旨是全心全意为人民服务,政府的一切行为都是从最广大人民的根本利益出发。另一方面,我国政府部门及其工作人员同样存在对自身利益的追求,他们在履行职能时必然会追求包括与政绩、升职、荣誉等有关的自身利益。我们不但要加以重视,而且要正确地进行引导,并进一步加以规范。因此行政问责制的建设不仅要有外部的制度进行规范,还要有内部的道德伦理加以约束。

行政问责文化是行政问责制的灵魂,要想加快建设责任型政府就必须在全社会形成行政问责的文化氛围。我们应该从舆论和教育等各方面加强问责主体的外在压力和内在动力,提高问责主体认真履行法定职责的主动性和积极性。一方面,加强官员的教育培训,强化问责主体的责任意识,使“权为民所用”、“有权必有责”、“侵权必赔偿”等观念成为问责主体的内心信念,使其能够自觉指导自己的行为。另一方面,不断提高公民的问责意识和能力,可以借助电视、广播、报刊、网络等宣传途径向广大公民宣传行政问责的理念,让他们知道法律法规关于行政问责的主体、对象、范围、步骤以及责任形式和惩处力度等都有哪些规定。

(二)完善行政问责法律制度

公共选择理论指出政府政策失灵的根源不是政策内容本身,而是约束政策制定的规则。法律越模糊、越空洞,自由裁量权就越大,就越有利于创租、寻租行为的发生,而在这样糟糕的法律环境下,政府不可能有良好的作为^[5]。通过对政府失灵的分析,公共选择理论主张通过重建基本宪法规则,并通过新的宪法规则来约束政府的权力。公共选择观点直接导致人们注意和重视对规则和宪法的选择^[6]。要想防止“政府失灵”就必须约束政府权力,但要想约束政府权力就必须改革制度。因此,布坎南主张立宪改革,他指出只有政府的行为范围受到立宪的约束时,才可以预防政府权力越位。对于政府而言,人们就政府行为的程度和范围达成一致,才能使政府和市场的权力得

到明确划分,并按一定秩序运行,而且在有人违反契约时,也会受到应有的惩罚^[7]。

公共选择理论告诉我们,仅靠政府官人的个人道德觉悟约束自己的行为是不可靠的,应该建立健全相关制度加以约束政府工作人员的行为。除了要用宪法对政府行为进行最高约束以外,我们还要采取具体举措,不断完善相关的法治建设。首先,完善行政问责制的相关立法,以确保有法可依。梳理现有法律、规章和行政法令,消除相互冲突的条款规定,在条件成熟时制定一部全国性的《行政问责法》。其次,要理顺中央和地方所制定的各项法律、法规、条例等的相互关系,保证其适用范围不能相互冲突。最后,在立法的具体要求方面,各项法律必须对问责主体、对象、方式、程序、结果等方面进行明确规定,使其具备可操作性,切忌笼统模糊。

(三) 重构行政问责主体结构

公共选择理论指出政府机构工作低效率的一个重要原因就是缺乏有效的监督。从理论上讲,政府官员应该服从公民的政治监督,而不能为所欲为,进而保证机构运行的高效率。但是,在现实的社会生活中,公民的监督常常因为信息不充分失去效力。监督机构要想履行监督职能,应该完全掌握其运行情况,然而向监督机构提供相关信息的却是被监督部门。因为政府官员处于垄断地位,监督者所能获得的信息是滞后且不完备的,大多数情况下监督者只能被动地接受政府工作人员所提供的信息,监督者有可能被政府工作人员所操纵,致使背离公共利益的政策可以贯彻实施。

因此,我们应该从不同维度对政府形成监督和控制,构建问责网络,实现问责主体的多元化。一要加强人大监督的问责力度。通过细化人大问责的方式,完善质询、调查的程序,将人大监督落到实处,而且需要进一步建立健全不信任投票制、弹劾制以及责任人引咎辞职制度等;二要强化司法问责。建立纪检部门、检察机关与政府检察机关的协调机制,可以让检察机关参与某些事件的调查,这样可以避免流失相关责任的追究案源,另外还要扩大法院的司法审查力度。三要发挥民主党派的问责作用。用法律的形式明确规定民主党派问责的权力、途径、方式、程序等,使其监督和问责更加具有权威性;四要增强媒体监督。在遵守新闻法律和行业规范的前提下,应该保障新闻机构正当的采访权、报道权、批评权和评议权,让媒

体能够及时、公正、真实地进行报道;五要提高公民问责的主动性和积极性,广泛听取民意,接受公众对政府官员的监督。

(四) 健全政府信息公开制度

公共选择理论认为,公民是理性投票人,以个人利益最大化作为决定是否投票及如何投票的原则。选民在收集相关候选人信息的时候需要支付一定的成本,受到利己主义的影响,他会比较成本收益。若成本偏高,选民会对此漠不关心,因而他们很难用选择权来制约政府的政策。另外,还有很多选民存在“搭便车”心理,往往寄希望通过别人的投票实现自己的利益,这种“理性而无知”导致获选的人员并不能代表大多数人利益。

公民出于“经济人”假设必将导致政治参与遇到障碍,要消除这些因素,就要考虑如何减少公民的参与成本,而政务公开则是必经之路。笔者认为,要解决这个问题可以采取以下措施:第一,制定一部全国性的《信息公开法》,这是实行信息公开的法律保障。将我们现有的零散规定予以整合,对信息公开的内容、方式、渠道、政府若不履行信息公开、查询等义务的后果做出明确且切实可行的规定;第二,拓宽信息公开的渠道。政府的各职能部门应建立公开网站、公开电话,或者通过举行公开听证、实行民意调查、推进电子政务建设等直接听取公众的陈述,了解公众的建议,强化与公众的联系,达成与社会公众之间的互动关系;最后,保障媒体的采访、报道权。新闻媒体是重要的信息承载工具,被公开的信息主要是通过媒体报道才能为公众使用。

(五) 引入绩效评估机制

缺乏竞争性机制是公共选择理论认为政府工作机构低效率的另一个重要的原因,这就使官员没有压力去高效率地工作,而过多的自由又使他们没有努力工作的积极性。所以布坎南提出要恢复公共部门的自由竞争机制,以提高政府机构运行的运行效果。应该在政府机构内部建立竞争机制,所有政府工作人员都应免除终身制,打破政府工作岗位“铁饭碗”的现象,这样就会增强政府部门工作人员的竞争意识,同时有了降低成本和提高效率的动力。

鉴于此,我们可以把行政问责与绩效评估制度有效地结合起来。政府绩效评估是指根据管理的效率、能力、服务质量、公共责任和社会公众满意度等方面的判断,对政府公共部门管理过程中

投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级^[8]。绩效评估是实行行政问责的前提和基础,绩效评估的结果,可以帮助我们检查和验收政府履行职责的情况。目前,我国政府尚未建立一套科学的政府绩效评估指标体系,评估方法单一落后,评估人才匮乏,制约着政府行政问责制的实际推进。要使行政问责有可靠的依据,就必须重视绩效问责。各级政府部门要全面推行政府绩效评估机制:其一,科学确定政府绩效评估的内容和指标体系,实行政府内部考核与公众评议、专家评价相结合的评估办法,树立与科学发展观相适应的政绩观;其二,按照奖优、治庸、罚劣的原则,充分发挥绩效评估的导向作用和激励约束作用。要更加注重对决策失误的问责,更加注重对乱作为的问责,更加注重问责的可追溯性。

通过绩效问责,可以引导官员树立责任意识和危机意识,促使行政机构及其官员不断改进自己的行为,提高公共服务的绩效。

综上所述,公共选择理论对研究我国行政问责制具有启示和借鉴的意义。以公共选择理论为分析工具,完善我国的行政问责制要从观念上意识到政府作用存在两面性,发现政府失灵的潜在隐患,更要在实践过程中通过加强行政问责文化建设、完善行政问责法律制度、重构异体问责、健全政府信息公开制度、引进绩效评估机制等途径健全相关的制度。除此之外,我们必须客观辩证地认识公共选择理论在我国的适用性,警惕教条和盲从,从中汲取优秀的且适合我国政府管理的观点,在此基础上创新自己的理论,以利于我国行政问责制的理论研究和实践防治。

参考文献:

- [1] 周亚越. 行政问责制研究[M]. 北京:中国检察出版社,2006:76.
- [2] 詹姆斯·M·布坎南. 自由、市场和国家[M]. 北京:北京经济学院出版社,1998:18.
- [3] 张建东,陆江兵. 公共组织学[M]. 北京:高等教育出版社,2008:52.
- [4] [美]丹尼斯C·缪勒. 公共选择理论[M]. 杨春学,译. 北京:中国社会科学出版社,2004:4.
- [5] 唐兴霖. 公共行政学:历史与思想[M]. 广州:中山大学出版社,2009:471-472.
- [6] [澳]休·史卓顿,莱昂内尔·奥查德. 公共物品、公共企业和公共选择——对政府功能的批评与反批评的理论纷争[M]. 费昭辉,徐济旺,易定红,译. 北京:经济科学出版社,2008:22.
- [7] 周建国. 基于公共选择理论视野的政府自利性研究[J]. 江海学刊,2007(4):98-100.
- [8] 蔡立辉. 政府绩效评估的理念与方法分析[J]. 中国人民大学学报,2009(5):93-96.

Based on the Public Choice Theory Thinking of Perfecting Our Country's Administrative Accountability System

HAN Huanhuan

(School of Law and Administration, Nanjing University of Technology, Nanjing Jiangsu 211816, China)

Abstract: At present, the administrative accountability system construction of our country has paid off, but the accountability cultural lag, the problem of lack of legal responsibility. Public choice theory foundation on the theory of "economic man" hypothesis, to "government failure" problem as the research key, analysis the reason of low efficiency of the government behavior, and puts forward measures to avoid government failure. Because under the socialist market economic system in China is also a small number of government departments and the "economic man" behavior of the individual, and public choice theory of government failure in our country have also been mentioned, that the theory proposed by some analysis method and point of view, could provide beneficial enlightenment, to improve the administrative accountability system, improve and reconstruction.

Keywords: public choice theory; the administrative accountability system

(责任编辑:沈建新)