

地方政府深化“治庸问责”的制度路径研究

——以武汉市为例

侯赞华

(中共武汉市委党校, 湖北武汉 430023)

【摘要】在制度主义的视角下,“治庸问责”的实践与探索是地方政府的一场自我革新与治理过程,它取得了一定的制度绩效,又存在着一些亟须突破的制度瓶颈。因此,必须推进制度供给主体的多元化,完善制度结构,优化制度设计,与体制内相关制度有机对接,以继续推进“治庸问责”的深化,实现制度供给的均衡。

【关键词】地方政府;“治庸问责”;制度主义

【中图分类号】D63 **【文献标识码】**A

【文章编号】1003-8477(2017)01-0041-06

“治庸问责”是以治理“庸懒散”为重点的提高行政效率、净化政治生态的政府治理行动。近年来,一些地方政府在这方面开展了诸多有益的探索。但这一行动开展几年来面临着一些亟须突破的制度瓶颈,需要进一步深化。本文以武汉市“治庸问责”实践探索为依据,从制度主义的视角,对地方政府“治庸问责”的活动与过程进行研究与考察,以此来寻求深化“治庸问责”的制度路径。

一、回应与自觉：“治庸问责”的地方实践与探索

2011年,武汉市掀起“治庸问责”风暴,重点对因干部“庸懒散”和不作为、乱作为、慢作为等行为导致整改不力、久拖不决的问题进行治理,这是一场政府的自我革新与治理,它在制度方面进行了卓有成效的探索,取得了一定的制度绩效。

(一)制度变迁的政府自觉。

在中国,制度变迁离不开政府的强力推动,政府是中国最重要的制度因素。作为制度变迁的主体,政府负责供给新的制度安排,主动、自觉地推进制度变迁的实现。制度变迁过程是政府主导型的自觉变迁,是政府为了实现行政目标而进行的自我革命。武汉市“治庸问责”就是以政府为主导、并在其强力推动下而进行的自我革新行动,是政府应制度的现实需要而主动进行的提供制度支持、进行制度供给过程。这一制度变迁过程不是由社会和群众自发推动的,虽然其中必然包含有来自于社会和人民群众的要求,比如要求提高行政机关办事效率、改进工作作风、改善经济发展环境等,并且这一过程本身也在很大程度上带有回应社会和人民诉求的因素,但它仍然主要是由政府依靠自身行政力量,主动发动并在其主导下推进的,它不要求一定要获得社会和民众的一致认同,只要取得一部分人或某一群体的共识即可。而且,在这一制

度变迁过程中，政治领导人的意志在整个制度变迁过程中发挥着显著的关键性作用，他们的决心和态度不仅决定着制度变迁的起点，还控制着制度安排的力度、范围、各种可能性空间以及制度变迁的进程，更在很大程度上决定是否以及何时终结这一过程。而实施这一行动的政治领导人为了实现其初始目标与任期目标，必然要在其任期内通过持续的、重复的制度建设来强化其最初的制度理念，以此获取制度绩效和制度生产力，“治庸问责”制度变迁过程也因此得以继续并不断得到强调和深化。

(二)制度实施的高效率强力推进。

对制度的执行是获取制度效能的重要环节。武汉市在“治庸问责”一系列制度执行的过程中，运用行政手段干预资源的分配和安排，以政治意志的方式不断整合全市各种政治、行政资源，推动各职能部门的资源配置，促进政府各部门之间的合作与配合，力争实现“治庸问责”的各项目标预期。从理论上和具体实践过程来看，这种行政干预的方式在相对较为封闭的行政系统内部和单一的治理结构之下，能够有效促进多种资源的强力整合，实现对“治庸问责”这一制度目标的优先安排。如武汉市设立了“治庸办”作为综合性协调机构，以行政手段促进全市行政系统内部各种资源的配置整合。另以在武汉市“治庸问责”行动中广受关注的当地电视台的“电视问政”节目为例，如果没有地方主要领导者的强力主导和支持，这一节目根本无法诞生并生存发展。例如在其中的嘉宾邀请环节，该节目每次都会一次性邀请诸多武汉政府职能部门“一把手”作为嘉宾走进演播室，直面观众问责，这仅凭电视台的力量很难办到，都是当地政府以发文的形式具体操作的，是在政府运用政治、行政手段强力推动下实现的。同样也是因为集中了广泛的政治、行政资源支持，自2011年4月至2015年4月的4年时间里，武汉市通过治庸问责行动共问责5499人，其中局级干部41人，处级干部810人。如果没有集中、有效的政治资源与行政资源的干预和介入，4年之内问责这么多干部是不可想象的。另外，“治庸问责”的目标相对来说较为单一且具有阶段性特征，如开展“治庸问责”行动的目的是为了优化武汉的投资环境，后来伴随着中央“反四风”、治理奢侈浪费等作风建设的开展，其重点转向从严整治奢侈浪费行为等问题，近期又围绕治理“为官不为”问题深化治庸问责工作。而也正是由于目标的单一性和阶段性特征，“治庸问责”能够在一定阶段内集中各种资源的强力支持，从而提高了制度实施的效率。

(三)立足行为层次的制度设计。

制度设计是对制度的具体规划与安排，它在很大程度上决定着制度的可行性及其有效性。制度设计的出发点与立足点自身具有不同的层次性，具体包括理念层次、行为层次、组织层次等。武汉市“治庸问责”制度设计的立足点在于行为层次，即它对于相关制度设计的着力点主要在于规范各行为主体的具体行为，其目的是要把行为主体的活动限制在一定的规则范围之内。“治庸问责”制度体系中的绩效考核制度、公务员岗位责任制度、部门职责机制、民评民议测评绩效制度、电视问政制度等毫无例外地均是停留在规范政府职能部门及公务人员的具体行为层面，以行为主体的具体行为作为制度规范的目标。政府对制度规范主体行为的认知主要是基于政府在现实政治实践运行中存在的问题或者政治领导者认为存在的问题，它们或是出于公众的民意诉求，或是出于政治领导者的主观意志。需要强调的是，地方政府对制度进行设计、提供制度供给首先依据的是中央等高层级政府的价值理念和政策要求。因此，地方政府“治庸问责”的很多相关制度文件都会冠以党的指导思想、中央领导人讲话、党代会文件精神等字样，它们都要在上级政

府的价值指导或政策范围之内展开，但其中心指向于公务人员的行为规范问题。

(四) 解决制度不均衡的制度创新。

制度创新是指在既定的制度环境下，制度供给主体为解决制度不均衡问题而扩大制度供给、获取潜在收益的行为和过程。地方政府进行制度创新不是凭空发生的，它起源于政府制度的不均衡。与制度不均衡相伴而来的制度环境变化引起外部利益的出现，伴随着制度不均衡所带来的外部利润的凸显，政府要开始对其内容、范围、大小、获取的可能性及其成本收益等进行分析，在此基础上逐渐形成制度创新的倾向，并进而确立制度创新的范围和目标。制度创新不只是取决于制度需求，还取决于制度供给。制度创新的主体如果没有强烈的制度供给愿望，即使存在制度需求和潜在利润，制度创新也不一定能够发生。武汉市“治庸问责”的初衷源于优化武汉投资发展环境的考虑，政府认为，武汉恶劣的投资环境是当时阻碍武汉社会经济发展的关键因素，政府相关制度在保障优化投资环境方面存在缺失，制度供给已经不能满足武汉现实发展的制度需求，旧的制度结构均衡状态被打破，新的制度框架亟待建构，但制度创新只有在制度创新的预期净收益超过预期成本时，政府才有可能进行制度创新的冲动。如果制度创新会降低执政者可获得的效用或威胁政治稳定时，政府宁可维持之前无效益的制度非均衡状况。因此，在权衡各种利弊的基础上，当地政府认为要实现武汉的快速高效发展就必须打造优良的投资环境，以提高行政效率的方式降低政府与企业之间交易的成本，激发行政系统的生产力，“治庸问责”行动因此得以展开。武汉市“治庸问责”一系列制度创新的发生离不开政府坚决的推动决心、强烈的制度供给愿望，它是由政府这一制度供给主体为了解决制度不均衡而采取的制度创新行为与选择。而伴随着“治庸问责”一系列制度创新的尝试与实践，政府也获得了制度创新所带来的相应收益，不同程度地实现了制度体系的局部均衡。

二、主观与有限：“治庸问责”的制度瓶颈

武汉市“治庸问责”行动至今已五年之余，已经形成了包括岗位责任、绩效考核、电视问政、督查暗访等制度机制在内的制度结构，“治庸问责”制度体系已经基本形成。但由于受到制度环境、制度供给主体等方面的限制与影响，这一制度建设过程仍然存在着一定的瓶颈。具体体现在：

(一) 体制内主导降低制度的可持续性。

制度均衡的实现取决于制度的可持续性，取决于制度被执行和遵守及其是否获得可持续推进。当前地方政府制度创新多是由体制内主导的，主要来自于体制内、政府行政力量的推动，多是由上级政府交办、辖区主要领导者或精英人士主导的，具有很强的行政命令式意味，制度变迁的行政指令性强。在这一过程中，公民以及社会的积极性和参与程度极为有限，制度创新的最大动力来源并非来自于公众的现实需求，而更多的是来自于政府及其主要行政领导的主观意志，这就决定了制度创新的直接与最大获益者并不是普通公民而是相关领导者和推动者。这种外在主体需求激励的缺乏造成诸多相关制度设计即使合理科学也很难发挥其应有的潜能而被搁置或丢弃，最终流于形式。而也正是由于体制内主导的政治变迁方式，这一过程能否开展以及在多大程度上开展主要取决于地方政府主要政治领导者的意志和能力及其任期的稳定性。正如美国学者所说，“组织是否能够为达到理想生存状态而进行必要的创新和持续创新活动，正是取决于

机构领导者。力_武汉市“治庸问责”之所以能够持续五年之久还能不断走向深人与当地主要领导者的推进决心、推进能力及其任期的相对稳定性密切相关。而当制度创新推动者任期已到或职位发生变动之后，这一制度的未来发展命运具有很大程度的不确定性。地方政府制度创新实践中许多有益的探索如云南红河州乡镇长的“直推直选”、深圳大鹏镇和福建莆田与龙岩等地区的“两推一选”、四川的“步云直选”等，都逃不掉主推官员离职而陷于停滞的命运。因此，制度创新的可持续性是在地方政府“治庸问责”制度创新过程中的一大挑战。

(二)制度模仿造成制度创新的有限性。

制度变迁是一种制度代替另一种制度的过程，或者是一种制度自身的完善与发展，它不是一蹴而就的，需要一个过程。但在政绩冲动、时间有限、资源有限的情况下，地方政府的制度变迁会采取急促、甚至“冒进”的方式进行。具体表现为地方政府直接模仿、复制、移植中央或其他地区的相关制度，由此造成了地方政府制度创新的有限性。同时，制度模仿或复制的成本较低，风险小，速度快，制度收益率高，能够分享其他地区制度创新的外溢收益部分，从而使制度创新的外溢性越来越大，这也从另一个方面造成了其他一些地区制度创新动力的缺乏。制度复制与模仿虽然降低了制度变迁的成本与风险，但会造成社会整体福利与“搭便车”地区社会福利的减损，降低其他地区进行制度创新的积极性，从而影响整个国家的制度供给，制约地方政府制度创新的整体推进。而且，在模仿与复制的同时，如果对当地实际考虑不足，就会造成制度的生硬植入，导致模仿有余而创新不足，使地方政府制度变迁呈现出非理性化特征。武汉市“治庸问责”制度的创设在一些领域有效实现了制度的创新，促进了制度结构的局部均衡，但由于时间、政绩指标等方面的约束，一些制度的创设明显受到中央政府及其他地区制度结构的影响，在一定程度上借鉴甚至复制其他地区的制度样本，造成制度结构及制度内容的雷同或相似。如在制度结构方面，“治庸问责”制度主要包括岗位责任制、绩效考核制度、民主测评制度、监督督查制度、媒体问政制度等方面，与其他地区的“治庸问责”制度结构相差无几。在具体制度方面，“十个突出问题”整改长效机制、民评民议测评绩效机制等也在很大程度上吸纳了其他地区的相关制度安排。

(三)路径依赖增加制度变迁成本。

制度变迁存在路径依赖。制度变迁过程中具有自我强化和报酬递增机制，这使得制度变迁会沿着之前路径不断自我强化。即制度变迁主体过去的选择会决定他们现在的选择，初始制度选择会强化未来制度选择的惯性，而按照之前的制度变迁方向和路径总比另辟蹊径方便。因此，初始选择的正确性会带来制度变迁进入良性循环的可能；相反，初始选择的偏差会造成制度变迁进入恶性循环的可能，甚至会使制度变迁被锁定在低效率路径中而难以自拔。“政府制度创新的实质就是寻求一种新的制度安排，以获取现有制度下不能获取的收益。而一旦地方政府的制度创新陷入某种无效率的路径锁定状态，要将制度变迁引入到收益递增的发展路径，就必然要付出更多的代价，这不仅会减少制度收益，增加制度成本，甚至有时候比建立一个新的体制还要艰难。同时，“许多制度安排是紧密相关的。每项制度安排都不是孤立存在的，都是存在于一定的制度结构之中的。武汉市“治庸问责”也是在既有的制度环境中进行的，一些体系完整、科学的制度设计为之奠定了良好的基础，提供了广阔的制度空间。同时，很多制度还存在结构缺陷、不科学、制度耦合不良、内容冲突等诸多问题。比如，“治庸问责”要求绩效考核制度要作相应的调整以适应现实

的需要，但由于政绩考核制度长期存在并已经固化，对未来制度的创设造成了巨大的影响，这一制度路径依赖的存在使得要改变它非常困难。受到既有制度路径依赖的影响，在这样的制度环境中进行制度创新必然存在诸多挑战与困难，要付出更大的代价，因此会增加制度变迁的成本。

(四) 支持性要素缺失削减制度效能。

制度是约束人们行为的规则，其实质是对人们利益的界定和分配。制度创新就是旧制度被新制度所替代、重新调整和界定人们利益关系的过程，是利益的重新分配。在这一过程中，面对纷繁复杂的利益关系，难免会触动某些利益主体的利益，引发抵触或对抗，造成不可预测的后果。因此，要成功实现制度创新，就要正确处理好各利益主体之间的利益关系，具备相应的合法性基础，赢得社会成员的广泛支持和认同。作为制度创新主体的地方政府必须注意到制度运行和实施应该具备的基本条件，即制度创新的支持性要素。如果缺乏一定的支持性要素，再科学的制度也会因为难以运行而夭折。制度创新的支持性要素一方面包括价值的支持，即政府在制度创新中所倡导的价值要获得人们的认同，因为“对于一个典则的最稳定的支持来源同样来自于那种直接针对典则的合法性情感”，它能够有效凝聚和整合社会成员，减少制度实施的成本，推进制度的顺利实施。另一方面，制度创新的支持性要素还包括社会中的知识存量，知识存量的增加通过提高人们对制度变迁的理解和认知能力，缩减制度创新的时滞，增加有效制度的供给。一个社会中积累的知识存量越多，政府制度创新就会变得越容易，新生的制度也就越容易被理解并且受到社会成员的支持程度也会越高。“治庸问责”改变了部分长期“慵、懒、散”人员原有的秩序安排，触及到了他们的利益，给他们造成了极大的压力。“事实上的接受，并不意味着道德上的接受。”他们从价值理念上并不一定认同这一制度变迁过程，但身在体制内的处境使之或积极适应调整，或消极被动适应，或尽可能避开约束，因此造成了制度执行的机会主义。这不会减少制度创新的边际收益，增加创新成本，还会造成一定社会资源的浪费，降低制度效能。因此治庸问责”开展几年后“慵懒散”现象又出现了一定的反弹趋势。

三、互动与对接:深化“治庸问责”的制度路径

制度建设与制度变迁的过程是漫长的，它需要假以时日，并根据不断变化的制度环境适当做出调整。当前，要突破“治庸问责”的制度瓶颈，推动“治庸问责”的深化，取得更好的制度绩效，必须从以下几个方面着手：

(一) 推进制度供给主体的多元化。

政府主导的制度创新方式动力资源单一，受制于主推者的个体因素较多，因为主推者经常都是一方的主要行政领导，工作事务繁多，个人精力有限，不可能只就“治庸问责”这一领域开展工作，要照顾到工作职责内的各个方面。同时，政治领导者也不可能全知全能，制度创新能力与素养受到个体差异的影响。还有一点需要注意的是，在制度创新的过程中，由于地方政府及其相关官员居于主导地位，掌握着制度设计的话语权，容易造成官员利益、小群体利益侵蚀公共利益的情况出现，有违制度创新实现公共利益的初衷。而只有能够有效实现公共利益的制度创新才真正具有生命力，否则就会陷入“政绩工程”、“形象工程”的折腾。“治庸问责”制度均衡的实现与制度效能的提升不仅需要第一行动集团作为制度供给的主体

，还需要第二行动集团的支持和共识；不仅需要政府作为制度创新主体发挥作用，还需要公民、社会组织的广泛参与，它应该是政府、公民、社会组织等主体相互配合、多元互动的结果。因此，必须推动“治庸问责”制度创新主体的多元化，让公民、社会组织充分体现其制度创新的主体性，通过多元主体的激励互动，实现制度的自我更新与自我修复，以最大限度地减少因政治领导者个体因素造成的制度中断和制度断裂，促进制度变迁的常态化机制构建，推动制度创新的法治化进程。要促进第二行动集团有制度性的表达渠道，通过多种形式让多元制度主体积极参与制度创新过程，增强地方政府制度创新的民主化和科学化程度，以达成社会各群体有关“治庸问责”的最大程度共识，增加制度执行的支持性要素，减少制度执行的阻力和障碍。

（二）完善制度结构。

正式制度和非正式制度共同作用于个体行为选择。“正式制度也只是决定行为选择的总体约束的一小部分，人们行为选择的大部分行为空间是由非正式制度来约束的。非正式制度是以价值信念、风俗文化习惯为主要构成的非正式行为准则，它以提高行为主体的价值认同、理念遵从的方式影响和塑造个体的行为习惯与模式。因为行为个体是存在于一定的文化环境之中的，只有在有效的伦理规范下的个体行为才能保证制度的遵从真正内化于心、外化于行，从外部强制走向内心认同。而缺乏非正式制度、伦理约束的个体行为在制度执行的机会主义动机面前往往无能为力。同时，正式制度本身并不是万能的，是有其内在缺陷的，要弥补正式制度的缺陷，防止制度功能失调，就必须寻求非正式制度、伦理规范的支持。因此，要提高地方政府“治庸问责”的制度绩效，降低制度成本，就必须同时发挥正式制度与非正式制度的功能，重视对非正式制度的建构，找寻正式制度与非正式制度之间的耦合。只有正式制度与非正式制度之间形成有效互补的制度结构才能相互支持，这本身也是制度安排的有机组成内容。“治庸问责”中，“问责”是手段，其目的在于通过惩治、责任追究这一手段对“慵懒散”等现象进行治理，以实现行政系统、公务人员个体行为的改进和行政效率的提升。现行“治庸问责”制度结构在设计上存在价值层面的缺失，难以有效建构起行政人员对制度本身的价值认同与文化支持，从而减弱了行为主体对制度的认知和遵从。因此，“治庸问责”一方面要发挥制度规则对行为的约束作用，重视正式制度的设计与实施；另一方面，在制度结构上要加强价值层面的设计，发挥伦理规范在社会治理中的内核作用，强调非正式制度对组织与个体行为的影响与塑造，强化行政人员为公共利益服务的高度责任感和担当精神，使其对“治庸问责”制度的遵从成为个体的自觉行为。

（三）优化制度设计。

制度设计是否科学直接影响制度创新的效果。在制度创新实践中，诸多因素影响制度的具体设计，在进行“治庸问责”制度设计时必须考虑到这些因素，推进制度安排的科学化，优化制度设计。首先，制度存在于一定的空间与边界之中，一项具体的制度只有在一定的范围内才能有效发挥作用，也只有在特定的空间中才能获得自身效能的最大化。因此，在进行制度设计时，要对“治庸问责”行为进行具体的界定，制定“治庸问责”的考核评价标准。同时，要注意行政系统内部各层级之间、部门之间、岗位之间的具体差异，尽可能形成符合行为主体工作实际的制度设计，适应制度在不同场域的差异性要求。其次，从“问责”的指向上来看，现有制度主要是上级对下级“从上到下”的问责，在民众、社会对官员的问责方面较为

欠缺，有违“权为民所赋”、对人民负责的价值取向和行政理念。因此，应大力推进政务公开，加强公民对官员“由下到上”的问责制度安排，顺应民主政治发展的时代潮流。再次，要规范问责制度的实施细则，构建权责清晰的责任体系，明确问责的主体、范围、内容、标准和程序等，增强问责制度的可操作性。要具体区分公职人员被问责的原因，完善相关问责规定，避免在问责时误伤公职人员。最后，构建激励机制与约束机制平衡的制度安排。只有实现激励与约束平衡的制度才是科学、合理的制度设计，只强调问责不强调激励或只强调激励不强调问责都有失偏颇，都会造成制度的内在失衡，有违制度创新的目的。因此，在强调对“庸懒散”等行为进行问责的同时，也要积极发挥制度的正向激励作用，构建考核激励制度，推进建立干部能上能下机制、奖勤罚懒机制，从“上”和“下”、“奖”和“罚”两个通道双管齐下，以有效规范公职人员行为，提高制度的生产力。

(四)与体制内相关制度有机对接。

制度创新要在现行法律法规规定的制度体系与制度框架内开展探索。不仅要通过细化实施规则和操作机制支持既有制度，充分发挥其制度功能，填补制度实施方面存在的空白，还要将制度创新置于既有的制度体系之中，促进制度创新与体制内相关制度有机结合，实现制度创新与既有制度的有效对接和相互协调，以挖掘制度潜能，提升制度效能。因为制度创新作为一种改革行为，它面临的一个重要问题就是其法律地位问题，即是否合法问题。而制度创新要想取得成功并走向制度化具有可持续性，就必须与现行法律、法规和一些具体制度相协调，这样才能有效地避免“人走政息”。而在既有的制度框架下推进地方政府制度创新也是为中国民主政治寻找和确定新的生长空间的重要方式。没有实现与既有制度协调对接的地方政府制度创新，其制度生命力和制度周期难以得到科学保障。纵观各地政府制度创新的成功案例无一不是正确处理了这一问题。如浙江温岭的民主恳谈制度运行多年功能良好且不断深化的重要原因就在于它将游离于体制外的民主恳谈会与人大制度相结合，将民主恳谈纳入现行的制度框架之内，这不仅弥补了原有制度对公民参与政府决策和公共事务无法有效保障的缺陷，又充分发挥了人大作用，推动了人大制度向纵深方向发展，也由此将民主恳谈制度这一具有原创性的基层民主形式导入可持续发展的轨道之内。因此，要充分发挥地方政府“治庸问责”的制度功能，促进这一制度的可持续性和理性发展，就必须将“治庸问责”制度创新置于既有制度体系的框架之内，将其与人大制度监督、民主协商制度等有机结合，充分发挥既有制度功能，这是“治庸问责”制度创新的必然选择。

通过“治庸问责”提升行政效率、改善政治生态是地方政府提供制度供给、推进制度创新、实现制度均衡的过程。在这一制度建设过程中，必须推动制度建设主体的良性互动，完善制度结构，优化制度设计，促进制度体系内部的有效对接，从多个层面推进“治庸问责”制度建设的深化，唯此才能实现制度供给的均衡。

参考文献：

[1] 保罗·C·莱特. 持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织[M]. 张秀琴，译. 北京：中国人民大学

出版社，2004.

[2]王伟. 政府改革与制度创新——以北京市为例[M]. 郑州：郑州大学出版社，2007.

[3]R·科斯，A·阿尔钦，等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M]. 刘守英，译. 上海：上海三联书店、上海人民出版社，1994.

[4]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京：华夏出版社，1999.

[5]埃哈尔·费埃德伯格. 权力与规则：组织行动的动力[M]. 张月，等，译. 上海：上海人民出版社，2005.

[6]道格拉斯·诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁，罗华平，等，译. 上海：上海人民出版社，1994.