

文章编号: 1673-3851 (2015) 02-0154-08

责任失衡与制度环境

——以中部某省四个县级政府为例

宋洁

(河南工程学院人文社会科学学院, 郑州 451191)

摘要: 中国经济社会发展失衡问题逐渐变得突出,其直接原因是公共服务供给不足,但症结在于政府的责任失衡。制度环境形塑政府偏好,构建特定的激励结构,并一定程度上约束政府的行为选择,对其责任履行产生直接的作用。论文根据在中部某省四个县级政府的调研情况,分析了行政权力的运行规则、财税制度、干部管理制度、绩效考核制度、行政文化、意识形态等制度环境对县级政府责任的影响。县级政府在“绩效——晋升”的激励机制之下,其责任偏离了应然逻辑。改变政府责任失衡的途径在于科学的绩效管理、制度化的公众参与、严谨的责任追究、严格的依法行政。

关键词: 县级政府; 责任失衡; 制度环境

中图分类号: D63 **文献标志码:** A

近年来中国经济社会发展失衡问题日益突出,贫富差距拉大、社会事业发展滞后、自然环境恶化,造就了“一条失衡腾飞的巨龙”^[1]。通常来说,发展失衡是公共服务供给不足造成的,但其症结在于政府的责任失衡。

政府职能缺位,责任失衡是导致当前经济与民生失调的主要症结所在。政府职能理论中的市场失灵为政府的介入提供了最为直接的理由。政府矫正市场失灵,要运用经济手段和法律手段来维护市场经济运行的正常秩序;要做好提供公共物品的工作等市场调节所不能解决的宏观经济平衡问题,同时,要努力缩小地区、城乡之间的差异,减少贫富差距。因此,当社会中公共产品供应不足时,焦点自然就会集中在政府在其中应当承担的责任。而地方政府所处的制度环境形塑其价值偏好。政府行为的偏好源于特定的制度背景,并不断被制度塑造着;同时政府的偏好也对制度的实际运作和变迁产生重要的影响。随着市场经济的建立和中央分权化改革的推进,

地方政府获取了相对较多的自由发展空间,演变成一个拥有相对独立的利益结构和自主意志的行为主体,其相对自主性明显增强。制度作为隐藏在行为主体行动背后的运行机理和内在逻辑,构建了对地方政府特定的激励结构,约束着地方政府的行为选择。

一、相关文献综述

当前国内学者对发展失衡问题的探讨主要从以下几个层面展开:第一,经济发展失衡。如区域之间、城乡之间发展失衡^[2],经济结构失衡^[3]。第二,社会结构失衡。如社会公平、权益失衡^[4],人口性别失衡对公共安全与社会稳定的影响^[5],城乡社会保障失衡^[6],社会阶层失衡^[7]等。第三,经济与社会发展之间的失衡。研究形成的共识是,单纯的经济增长主义严重妨碍了政府对民生问题的关注和资金投入,并造成公共服务供给严重滞后于经济增长的速度^[8]。

很多学者就经济与社会协调发展做出了深刻的研究,韩明谟^[9]从社会变迁的角度研究得出,经济与

收稿日期: 2014-9-20

基金项目: 教育部人文社会科学规划项目(HO113016); 郑州市社会科学调研课题(ZSLX2014557)

作者简介: 宋洁(1981-),女,河南郑州人,讲师,博士,主要从事政策与组织理论方面的研究。

社会的协调发展是以经济发展为基础,两种发展相互促进,以求实现人的全面发展目标。在这种社会变迁过程中,某一方面的发展以不牺牲其他方面,或给其他方面发展造成障碍为前提。钱兆华^[10]则从系统论出发,将社会看作是一个以经济子系统为核心的巨大系统,各个子系统之间要相互适应、相互配合和相互促进,才能促成社会系统在结构上、功能上和运作方式上的协调,这也是社会发展的基础和动力机制。张宏^[11]立足哲学层面,认为现实社会是一个复杂的有机大系统,其中的经济、政治、文化各个子系统正常运转、循序发展是一个巨大的系统工程,三者之间的内在关系要遵循互动平衡的原则,以保证社会生活的有机统一和稳定。

二、政府责任与制度环境

制度包括为社会生活提供稳定性和有意义的规制性、规范性和文化认知性要素,以及相关的活动与资源^[12]。新制度主义对制度的理解新颖之处主要在于:传统制度理论以宏观制度,例如宪法、法律为主要的关注点,而新制度主义把各种约束政治行为的规则(包括规制性的、规范性的和认知性)都包含在制度之中,更多的是发掘影响政治行为的深层次结构和“游戏规则”。

首先,制度是影响行为主体行动的内生因素,地方政府的行为偏好源于特定的制度环境。随着市场经济体制的建立和推进,地方政府职能发生了巨大的变化,其不再是一个完全被控的客体和传导中央指令的中介,而演变成一个拥有独立的利益结构和自主意志的行为主体,地方政府的自主性明显增强。这一过程是政治、经济和社会制度环境共同作用于地方政府的过程。

其次,制度作为隐藏在行为主体行为背后的运行机理和内在逻辑,构建了对地方政府特定的激励结构。中央政府对地方政府的激励和约束对其产生了决定性的影响,这主要体现在三个方面:“经济激励制度、干部考核制度和发展战略”^[13]。

再次,制度对地方政府的约束力。制度“抑制着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义。制度为一个共同体所共有,并总是依靠某种惩罚而得到贯彻。”^[14]制度的约束性特征使其具有可以强制行为者选择的功效,也就是可以约束行动者的随意行为,为化解行政发展过程中的障碍及反向操作创造了条件。因此,制度环境如果能够促使地方政府形成正确的价值偏好,构成科学的激励机制,并对其不

合理的行为形成有效的约束,那么,地方政府职责履行就有了坚固的保障。

三、县级政府责任履行的制度环境分析

本文中县级政府能力的制度环境,主要指影响和制约县级政府能力的基本经济、政治、社会和法律的正式制度及非正式制度的总和及其构成的相互关系。对县级政府职能履行具有直接影响的制度环境主要涉及行政权力运行规则^①、财税制度、干部管理制度、绩效考核制度、行政文化、意识形态等。

笔者于2014年3月—6月就县级政府运行的制度环境做了相关问题的调研,力图从微观上为分析制度环境对责任失衡的影响提供立体的景象。本次调研主要在中部某省四个县(以A、B、C、D代表)和南开大学、郑州大学的MPA班开展^②。每个县公务员问卷发放40份,公众问卷发放140份,共计720份。MPA班共发放112份。其中有效问卷都在90%以上。公众问卷中,女性占47.76%,男性占52.24%;受访者的年龄及学历分布基本符合正态分布,职业是以企业工作人员、个体工商户和农民为主,同时兼具了其他类型的工作人员,因此样本的性别结构、年龄结构和职业结构比较合理。公务员问卷中,女性占39.2%,男性占60.8%;中共党员(含预备党员)占76.9%,群众占10.8%,共青团员占10.8%,民主党派占1.5%;年龄构成上以26~35岁的居多,占53.1%;在县(区)直单位工作的占到了86.9%;工作年龄5年以上的占76.5%;受过大学本科教育的占到45.4%。南开大学和郑州大学MPA问卷中,女性占45.3%,男性占54.7%;中共党员(含预备党员)占73.7%,群众占13.7%,共青团员占10.5%,民主党派占2.1%;年龄以26~35岁的居多,占90.5%;政府或事业单位工作的占78.9%;县(区)单位工作的占35.8%;工龄在5年以上的占62.1%。可以看出,被调查对象对县级政府的工作情况的了解程度比较全面,样本结构较为合理。

^① 此处的行政权力运行规则主要是基于微观角度、从对行政人员的约束力的角度探讨,并未涉及宏观政治体制背景。

^② 本次调研选取的MPA班学员大多数是地方政府工作人员,虽然不是在被调研县工作,但对县级政府工作及其环境较为熟悉;公务员问卷和普通公众问卷针对同一个问题会有不同的表述(为了方便公众填写),例如对县级政府决策的调研,公务员问卷的表述是“单位重大决策都是领导一个人说了算”,公众问卷的表述是“我感觉当地政府还是一言堂”,下文分析时,为了简便起见,只列出公务员问卷的问题。

(一)行政权力运行规则

在“您认为下列哪些因素对县级政府工作人员的行为约束最大(限选2)”这个问题的回答中,如图1所示,法律以外的因素(包括管理规定、工头文件、领导指示、道德观念和个人政治前途)选择率总和要高于法律规定。从数据上可以看出,无论是地方公务员还是MPA学员都将法律规范和领导的口头指示排在前列。一方面反映了法律规范已经成为约束行政人员行为的最重要因素,但另一方面,可以看出公务员队伍中官本位思想较为严重。唯官是从,“官大一级压死人”、“谁官大听谁的”、“领导说了算”,官员的意见成了判断正误、善恶、美丑的主要标准,即使是对领导决策有意见也不敢提、不愿提、不能提。“红头文件”作为党和政府的政策载体,从调研的数据上看,对县级政府工作人员的约束力也是较为明显的,因此,应该高度重视政策的合法性和科学性,不能与法律规范相互冲突。个人的道德观念被排在最后,可以看出,绝大多数的受访者认为道德对行为的约束力度远远低于法律规范以及各项管理规定,仅仅依靠道德规范政府工作人员的行为是不可取的。

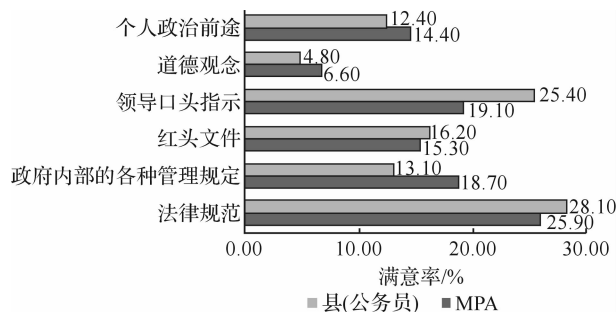


图1 对县级政府工作人员约束最大的因素

(二)财税制度

根据笔者的实地调研情况,如图2所示,造成县级财政困难的原因中前四项属于财政体制的问题,不完善的分税制和财政监管的缺失,是导致县乡财政困难的主要制度性原因。根据笔者的调查,四个地区的公务员选择前四项的比重高达64.9%,郑州大学和南开大学的MPA学员的选择比例达到了54.7%。

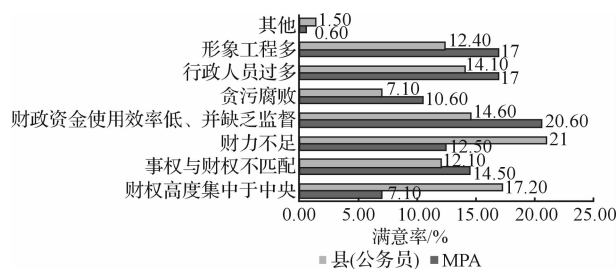


图2 县级政府财政困难的主要原因

(三)绩效评估制度

党政干部推动的形式化、工具化,强调数字效应的地方政府绩效评估进一步促使县级政府大规模干预市场运行。根据笔者就问题“目前对县级政府的绩效考核中最看重的是”的实地调研数据来看,如图3所示,无论是四个地区的公务员还是南开大学和郑州大学的MPA学员,都将“提高当地GDP的增长”列于第一位,而“维持当地的稳定”紧随其后。可以看出,这两项是考核县级政府绩效的主要指标。科教文卫、社会保障和环境保护等民生项目选择率都没有高出15%。“公众是否满意”的选择率分别为8.3%(公务员)和11%(MPA)。从以上的数据可以看出,群众是否满意对县级政府绩效的影响甚微,公共服务的供给情况也不是决定县级政府绩效的硬指标。在绩效成为政府行为指挥棒的情况下,县级政府官员的前途、声誉、待遇等均和经济发展挂钩,这进一步促使县级政府大规模干预市场运行。

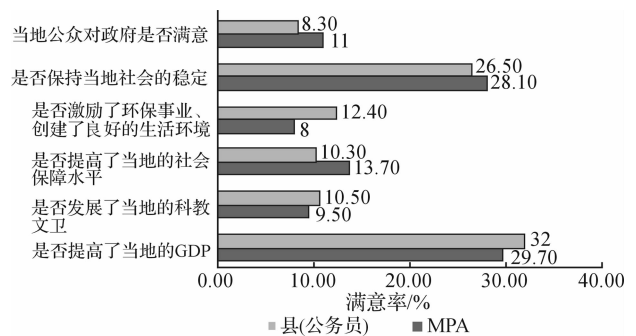


图3 目前对县级政府的绩效考核中最看重的因素

(四)干部人事管理制度

就“县级政府中影响领导干部升迁提拔的重要因素”作者做了实地调研,结果如图4所示,在受访的公务员看来,上级领导的意见、个人的背景和政治关系网以及工作业绩特别是经济方面的政绩是影响干部提拔的三大关键因素。南开大学与郑州大学的MPA学员也是这三个选项排在前三位,只是个别比重有所不同。从目前我国干部人事管理制度来看,仍是自上而下的干部任命制,干部的任用仍然采用的是上级组织部门考察,上一级党委研究任命的方式。个人背景和政治关系网的强弱代表着个人社会活动能力的大小,在干部提拔中有不可替代的影响,特别是当工作能力和成绩难分伯仲的情形下,关系就起着决定性的作用。工作业绩,特别是经济方面的绩效,具有基础性的作用。在以经济建设为中心的指导下,领导干部的晋升以GDP为主要参考标准,政绩就是增速,增速决定升迁。

同时,从统计结果中也可以看出,“在公众中的威望”所占比例很小,从某种程度可以说明领导干部提拔的民主化程度很低,公众意见对干部提拔的影响甚微。在干部升迁中曾经具有重要影响力的“资历”,其重要性已经相当低,但是不可否认,其依然有一定的影响。“跑官买官”被选的比例不是很大,但是确实存在这种人事腐败。

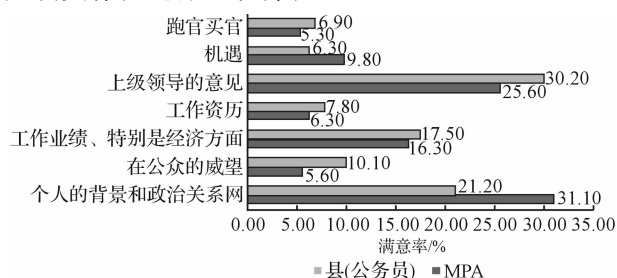


图4 县级政府中影响提拔升迁的重要因素

(五)公共政策决策制度

根据笔者的实地调研,就“单位的重大决策都是领导一个人说了算”这个问题,如图5所示,受访群众有13.7%的认为非常符合,有20.9%的认为比较符合,选择不太符合或不符合的有29.6%;受访的公务员中10.0%认为非常符合,23.1%认为比较符合,认为不太符合或不符合的占39.2%。可以看出,就调研的四个地区而言,“一言堂”的现象还是比较严重的。在实际中常常会出现集体讨论的方向随着主持人的意志而转移,或者会前协商、拖延决策等情况,使集体决策变相成为个人决断的盾牌,决策的程序有待进一步规划。

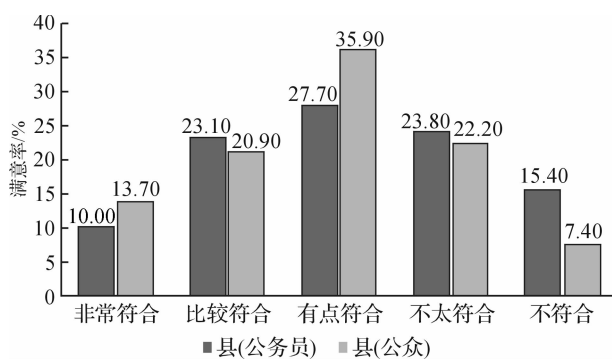


图5 “单位重大决策都是领导一个人说了算”的符合程度

(六)公众参与制度

就“当地政府对公众意见的重视程度”做的调研情况来看,四个地区的受访者中有18.3%的人认为政府“很不重视”公众的意见和建议,有28.6%选择“不重视”,31.9%的受访者选择“一般”,只有21.2%的受访者认为当地政府“较重视”或者“很重视”公众的意见和建议。笔者在实地调研中了解到,

很多当地群众反应,除了去找领导或者去信访部门,不知道怎么反映意见;还有部分群众说对政府的意见一般都得不到回应,还有就是得到答复也根本不解决问题,或者告知他们反映的部门不对;也有部分群众认为通过正规渠道反映问题,表达意见根本没有人搭理;也有部分群众就是有意见也懒得去反映。从中可以看出,公众参与政府决策的程度相当低,政府决策就是一个密闭的过程,政府对公众意见的重视程度并不让人满意。就问题“当地政府对居民承诺的履行”的回答,表明积极履行承诺的仅仅占到27.6%,说明政府对公众的反馈力度也较低。

(七)政绩观偏差

根据笔者调研,在对“县级政府官员执政中最看中”这个问题的选择中(见图6)，“为当地群众谋福利”的选择率最低,分别占受访者的12.4%和4.0%。在四个地区受访的公务员看来,执政最看重的是“上级领导的意见”,其次是“个人政治前途”,“推动当地经济的发展”。在他们看来,上级领导的意见决定着官员的政治前途,而推动当地经济的发展是官员晋升和发展的重要政绩条件。郑大和南开的MPA学员的选择排在前三位的是“个人政治前途”(31.7%)、“形象工程、政绩工程”(27.3%)、“上级领导的意见”(23.4%)。他们认为,基层政府大搞形象工程的现象还是比较严重的。综合来看,追求个人政绩,遵从上级领导的意见已经远远重要于为当地群众谋福利。晋升和绩效考核的压力下必然促使政绩观偏差;追求当地经济指标飞速发展,不惜大搞形象工程的现象愈发严重。

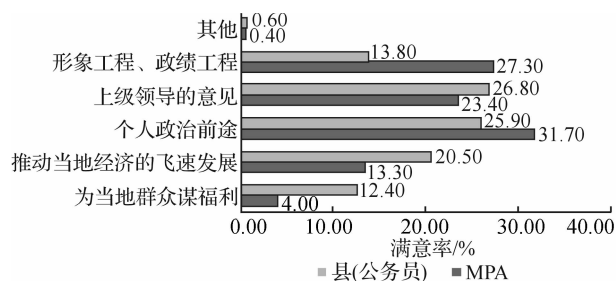


图6 县级政府官员执政中最看重的因素

(八)公共服务精神缺失

根据笔者调研,在对“在县级政府部门工作最大的吸引力”这个问题的选择中,如图7所示,四个地区的受访公务员,选择位于前三位的分别是“权力大,方便办事”、“建立人脉”和“为社会做出贡献”;南开大学和郑州大学MPA的学员对于这个问题的看法排在前三位的是“为社会做出贡献”、“权力大、方便办事”和“工作稳定”。就受访公务员的选择情况

来看,可以说利用政府部门的权力和资源,方便办事以及建立人脉是相当一部分公务员选择这个职业的主要原因,这表明公务员当中有相当部分是冲着公务员权力资源所带来的社会资源而从事该工作的,也说明当前的政府管理活动中存在为公务员以权谋私的土壤和漏洞。而代表公共服务精神的“为社会作出贡献”的选择率分别是 21.4%和 24.7%,相对较低,但是,不可否认,有相当一部分公务人员认为公务员是一种具有公共精神的为社会作出贡献的职业,表明目前公务员队伍中有部分公务员将奉献精神作为自己的精神支柱,具有相当的公共素质。

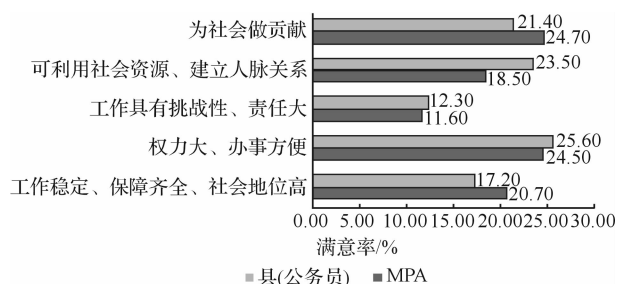


图7 在县级政府部门工作最大的吸引力

再来观察四个地区的受访公众对当地政府工作态度、工作效率和依法办事的满意度状况,如图8所示,公众对当地公务人员工作态度的满意度中“很不满意”和“不满意”的占 18.4%，“很满意”和“较满意”的占 35.0%，可以看出,政府工作人员逐步改善了工作姿态,基本上得到了公众的认可,对其工作态度的满意度较高,但是,也存在部分公务人员态度冷漠的现象。公众对当地政府工作效率的满意度,有 8.5%选择了“很不满意”,21.5%的选择了“不满意”,选择“很满意”和“较满意”的占 25.6%，可以看出,有将近三分之一的受访者对当地政府的工作效率意见比较大。当地公众对依法办事的满意度,受访者中有 16.6%的选择了“很不满意”,18.9%的选择了“不满意”,12.5%的选择了“较满意”,9.6%的选择了“很满意”,可以看出,大部分受访者对当地政府依法办事情况不是很满意,认为当地政府有法不依,执法不严的现象还比较严重。

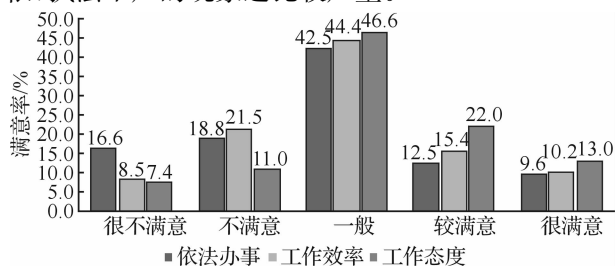


图8 公众对当地政府工作的满意度

就“在实际生活中,如果县政府领导让某位工作人员为他办理某些或违法或违纪或违反政策的事情,您认为该工作人员最有可能的选择是(单选)”这个问题的回答中,如图9所示,“帮助领导打法律、政策的擦边球”被半数以上的受访者选择,有 21.1%的受访 MPA 学员和 27.6%的受访公务员选择“利用职权,按照领导指示办事”,而选择“严格依法办事”,或者“向有关部门或上级反映”的比例非常低。从中可以看出一方面是政府工作人员的法治观念还是比较淡薄,另一方面也反映出官本位的思想较为严重,唯上级领导马首是瞻,即使领导让办理违反政策的事情也在所不惜。

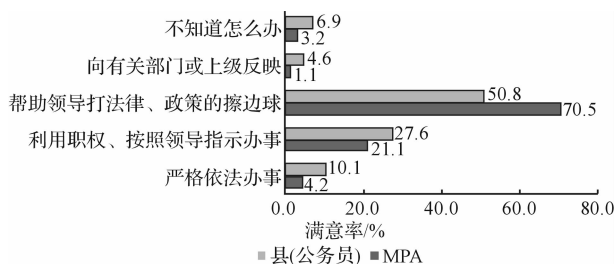


图9 该工作人员最有可能的选择

四、县级政府责任失衡的探讨

20世纪80年代以后,财政分权下的财政收入最大化,干部晋升锦标赛制,以GDP为核心的绩效考核构成了与县级政府关系最为密切的激励环境,县级政府履行各项职能均在这样的制度环境中进行。这种责任的履行却是在上级政府掌握人事大权,而公众对县级政府领导升迁几乎没有任何实质性影响的条件下进行的,因此,县级政府责任的履行出现了失衡。

(一)以政府特殊利益为中心选择性履行其职能

县级政府行政主导经济发展,公共服务职能缺位。县级政府将招商引资作为其工作的重中之重,主导重大项目建设。在笔者所调研的四个地区中,地区D的招商引资取得了比较引人注目的“亮点”和“成绩”。该地区实行市级领导、科级干部重点包重点项目工作机制,基层站所长、科级后备干部联系项目责任制。2010年提出“大招商、招大商”,计划到位资金突破50亿元,实行“二分之一”工作法;施行进度考核、跟踪责任、定期通报,开展驻点招商、委托招商;2011年继续深入开展“大招商”活动,坚持不懈招大引强,到位资金突破60亿元;加强对市级领导、产业组、市直单位、乡(镇)办事处和招商小分队的量化考核;2012年集中经济要素和人才向招商一

线倾斜,到位资金 115 亿;重点项目专人负责推介;项目落地工作联席会议制度,将“合同履约率、资金到位率、项目开工率”纳入考核奖惩体系^③。该地区将招商引资任务具体分配给乡(镇)办事处、十大产业办和集聚区以及市直单位,以 2012 上半年为例,其任务分别是 53.0 亿、74.0 亿和 10.2 亿,共计 137.2 亿元。该地区乡(镇)办事处共计 13 个,平均每个单位要负责 4 个多亿的招商任务,从 1 月到 7 月看,共计外出招商 505 次,平均每个单位每月要外出将近 6 次。而地区 A 政府办公室主任,一个月在外招商超过 20 余天,而且很多部门的工作人员天天忙着与各个商家打交道,根本无暇顾及公共服务。与之形成鲜明对比的是,县级政府公共服务职能落实不到位。以笔者所调研的地区为例,当地政府对社会保障、医疗卫生、环境保护、科技的投入比例很低,就业和社会保障支出比重最高的没有超过 12%,最低的只有 6.62%;医疗卫生支出比重在 6%~10%之间;环境保护支出的比重则更少,最高的也只有 4%,最少的仅仅只有不到 1%;科学技术支出比重最高的地区 D 为 6.11%,其余三个县在 1%左右徘徊,地区 A 和地区 B 科学技术支出比重仅为 0.66%、0.24%。再以地区 B 为例,其社会保障和就业支出占总支出的比重 2007 年为 8.97%,2010 年下降到 6.62%;医疗卫生支出所占比重在近四年没有超过 10%,2010 年仅为 6.64%;环境保护支出所占比重不仅小而且在这期间逐年下降,2007 年为 1.67%,2010 年下降到 0.64%;文化体育与传媒支出则在四年所占比重没有超过 1%^④。

(二)县级政府疏忽自身能力建设

压力型体制下的政绩考核以及干部选拔任用,加剧了县级政府行为短期化倾向和官员寻求快速升迁的心理膨胀,因此,他们会最大限度地汲取资源,将主要精力放在扩大财政收入上,而忽略了自身管理与能力建设。目前,表现出的特点就是地方财政收入对土地出让的依赖日益突出。

以所调研的地区 B 为例,从 2006 年到 2010 年,B 县税收收入的比重逐渐增大而非税收入的比重逐渐缩小,甚至 2010 年非税收入呈现出负增长。就税收收入而言,如果以 2006 年为基期,营业税的年均增长率为 21.33%,而且每年处于增长阶段,增值税和企业所得税缓慢增长甚至是负增长,一定程度上反映出 B 县工业化发展较为缓慢,因为在第二产业中,只有建筑业缴纳营业税,因此,可以初步推断,推动该县财政收入增长的主要是建筑业和第三

产业。

笔者从该县财政局了解到,就行业而言,目前,该县的财政税收愈发依赖于建筑业和房地产业,2010 年,在新增加的税收总量中,建筑业和地方产业的税收增量占到了 90%以上,这表明,该县的工业化和大部分的第三产业都非常脆弱,而城市建设及房地产业成为财政收入增长的主要推动力,土地在此过程中就扮演着非常重要的角色。同时,从 2006 年到 2010 年短短 4 年中,该地土地的直接税收占财政收入之比重就由 10.71%上升到 18.02%。但是,相比之下,当前,很多县级政府冗员严重,过度依赖行政权力;政务公开制度不完善、不彻底;责任追究制度不规范、不全面;依法行政不彻底、法治精神未内化等各种问题。

(三)公共政策向强势利益集团倾斜

市场化改革进程中,地方企业成为主宰地方经济增长和解决当地就业问题的主要力量,成为地方利税大户,成为地方社会举足轻重的力量。这些有资源、有人脉的企业已经不再是任凭地方政府左右摇摆的“小角色”,而是成为拉动地方 GDP 的元勋,成为地方领导寻求政绩的平台。对企业而言,追求的是利润最大化,而县级政府在财政收入最大化的偏好下和企业已经有了共同的效用目标,二者俨然形成了利益共享同盟,县级政府更是倾向于主动向私营企业主创造赢利机会最大化的政策支持。由此,县级政府和以私营企业主为代表的地方资本力量形成了较为紧密联系的利益相容性关系,而且地方资本已经对县级政府行为产生了多种有效的影响和制约。比如,很多基层政府袒护重度污染的企业,不法企业非法排污却还受到当地政府的各种扶持,甚至成为明星企业。

五、政策建议

当代,公共服务供给的数量和质量都随着人们生活水平的提高逐步提高,但是,地方政府在公共服务领域的缺位程度却不断加剧,二者造成了经济与

^③ 根据《D 市人民政府办公室关于对政府工作报告提出的 2010 年重要工作任务进行分解立项的通知》(D 政办〔2010〕21 号)、《D 市人民政府关于 2011 年政府工作报告目标任务责任分解的通知》(D 政〔2011〕20 号)、《D 市人民政府关于 2012 年政府工作报告目标任务责任分解的通知》(D 政〔2012〕8 号)整理。

^④ 2007—2009 年数据来自《河南省 B 县国民经济统计资料(2006—2009)》B 县统计局 2010 年月,2010 年数据来自《2010 年元月至十二月预算收支执行情况》。

社会发展严重失衡。在这个过程中地方政府所处的制度背景是具有重要影响的约束因素。因此,仅仅依靠的是非正式规范,即正确科学的政绩观、良知或责任感的约束,其效力是远远不够的。由此,县级政府履行发展经济和提供公共服务责任时的非均衡状态就变成不正常中的正常了。因此,要使县级政府能力建设迈入正确合理的平衡其责任体系就要注重进行四项重要改革。

(一)建立科学有效的绩效管理

首先,改变过去以规则、规章或红头文件推行绩效评估的方式。绩效评估要以法律为基础,以制度的模式确立。评估制度要对评估主体、评估方式、范围作出明确规定,对评估流程、反馈流程作出合理设计,进而推动绩效评估的科学化、规范化、客观化,从而保证绩效考核的指标以提供高效的公共服务和提高人民生活质量为重点,保证每次绩效评估的程序合法,结果有效,提高政府绩效的真实性,引导县级政府采取正确的工作态度。

同时,公众满不满意直接反映了其自身利益诉求是否实现、其真正关心的问题是否解决。公众参与政府绩效考核保证了政府施政目标的公共性、确保了政府行为的合理性,也是政府对公众负责的必须之举。对于县级政府的绩效考核还要平衡经济和公共服务的重要性,合理化二者之间的权重,使公共服务的发展与经济的发展相适应;要重点考核发展经济过程中,生产方式是否转变、经济结构是否合理、科技与创新能力是否增强、环境是否得到保护等。

(二)赋予公民和社会团体广泛的参与权,使之能够通过合法的渠道来监督政府,并可以采取富有成效的维权行动

政府行为要正当、恰当、合理就要接受全方位、立体式、网络化的监督。多元主体共同构成对政府的内外监督体制。除了立法、司法和行政外,公众和第三方应该积极参与到政府过程,对其行为进行严肃监督。公众的维权行为必须以宪法和法律对其权利有明确规定为前提,以主动自觉维护权益的意识为条件,以有效多样的维权途径和制度为基础。例如,可以不断完善基层群众自治制度,完善村民自治,完善城市居民自治,完善职工代表大会制度和其他形式的企事业民主管理制度等。在提高公众政治参与的意识和能力的前提下,保证其知情权,拓宽其参与渠道,加强其制度化建设,以使侵权行为得到及时合理的惩治。

(三)建立健全决策责任追究

当前,很多县级政府已经建立起责任追究制度,但政府决策失误的例子仍然屡见不鲜,其中很大一部分原因在于现有的责任追究机制不健全。当前的责任追究多见于对重大事故的有关行政负责人进行责任追究,而对决策失误的责任追究尚未完善。建立健全决策责任追究制可以有效防止县级政府领导干部搞一言堂,并有效地促进决策民主化、科学化进程。其一,细分任务、明确责任主体,尽可能减少“替罪羊”;其二,出台追究细节,规范追究程序;其三,加强过程和事中问责。

(四)依法行政

从上文对相关调研数据的分析中,可以看出,对县级政府工作人员行为约束力最为有效的因素中非法律因素的比重要高于法律因素,其中,领导的指示、红头文件等对其行为选择有明显的影响,这说明在县级政府中,法治观念还没有完全成为主导其行为的核心原则,官本位下还存在严重的对上级领导的盲目遵从。当下,政府执法还存在执法无法可依,多头执法、重复执法,执法程序不透明,执法方式单一,执法态度粗暴等等问题,严重影响了政府的执行力和公信力。从调研中笔者发现,县级政府部门工作人员依法行政的状况与其领导的态度密切相关,领导重视、带头组织与遵守,则工作人员依法行政的水平就高。虽然领导的重视有利于推进依法行政,但是却隐藏着深层次的矛盾与危机。依法行政关键在于领导,也就意味着依法行政依赖于被监督者的意愿,而并非法律精神。

因此,依法行政首先要形成对法律精神的尊重,政府必须依法而为为之。其一,政府组织和机构的设立必须依照法律规定,并不能由行政机关或领导自行其是,这是解决基层政府部门设置随意、机构林立、人浮于事的前提。其二,职权法定。行政机关必须在法律规定的范围之内行使职权,按照法律规定的范围、条件、标准、限度和程序办事,而不能以领导的意思而擅自缺位、错位和越位。其三,政府要依法接受监督。其四,加大法治宣传和对县级政府执法工作人员的培训力度。

参考文献:

- [1] 刘福垣. 中国发展失衡与国家发展战略的反思[J]. 财贸经济, 2003(9): 5-12.
- [2] 张宗益. 谋求中国城乡失衡的破解思路: 发展农村经济: 来自 1978—2008 年的证据[J]. 南京大学学报: 哲

- 学·人文·科学社会科学版, 2011(5): 27-37.
- [3] 吕冰洋. 财政扩张与供需失衡: 孰为因? 孰为果? [J]. 经济研究, 2011(3): 18-31.
- [4] 郑功成. 中国社会公平状况分析: 价值判断、权益失衡与制度保障[J]. 中国人民大学学报, 2009(2): 2-11.
- [5] 李树茁. 中国的性别失衡与社会可持续发展: 一个跨学科的研究范式与框架[J]. 西安交通大学学报: 社会科学版, 2009(6): 28-40.
- [6] 方菲. 从失衡到均衡: 统筹城乡社会保障制度的路径研究[J]. 理论探讨, 2009(6): 72-75.
- [7] 许叶萍, 石秀印. 市场化进程中的社会结构: 横向化、层级化与失衡[J]. 江苏社会科学, 2007(2): 95-107.
- [8] 李义平. 论经济增长与社会发展的失衡[J]. 经济理论与经济管理, 2011(6): 38-42.
- [9] 韩明谟. 社会系统协调论: 关于社会发展机理的研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2002: 86-91.
- [10] 钱兆华. 社会系统协调论[J]. 系统辩证学学报, 1999(2): 16-19, 34.
- [11] 张宏. 哲学层面上的社会协调观[J]. 烟台大学学报: 哲学社会科学版, 1994(3): 3-8.
- [12] W·理查德·斯科特. 制度与组织: 思想观念与物质利益[M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 56.
- [13] 王有强, 卢有强. 地方政府经济行为: 激励制度与科学发展[J]. 中国行政管理, 2010(2): 77-81.
- [14] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 32.

Responsibility Imbalance and Institutional Environment ——Case Study of Four County Governments in the Central Province

SONG Jie

(School of Humanities and Social Sciences, Henan Institute of Engineering, Zhengzhou 451191, China)

Abstract: Economic and social development imbalance problem in China stands out increasingly. The direct reason is the lack of public service supply, but its crux lies in the government's responsibility imbalance. The institutional environment shapes the government preference, restrains its behavior to some extent, and directly effects on its duty. According to actual investigation of four county governments in the central province, the author analyses the influence of institutional environment on the responsibility of the county government, such as operating rules of administrative power, taxation system, the cadre management system, performance appraisal system, administrative culture and ideology. Under the incentive mechanism of "performance—promotion", the responsibility of county governments deviates from its due logic. The approach of changing governmental responsibility imbalance lies in scientific performance management, institutional public participation, rigorous responsibility investigation and strict administration by law.

Key words: county government; responsibility imbalance; institutional environment

(责任编辑: 任中峰)