

“问责制”与地方政府经济行为合理化

Accountability System and Rationalization of Local Government Economic Conduct

唐娜

(厦门大学公共事务学院政治学系 福建厦门 361005)

内容提要 “问责制”作为一种政治责任追究制度,已经发挥了重大作用,它具有着理论与实践意义上的深刻内涵,体现了我国政治文明的进步。本文认为,在地方政府经济决策行为的监督也可引入问责制,建立决策责任追究制度,实现有权有责、权责相等。有效实施问责制,首先要解决好政治责任主体和问责主体的问题。

关键词 问责制 责任政府 政绩观 行政首长负责制 党政分开

中图分类号: A127 文献标识码: A 文章编号: 1008-4940(2004)05-0028-02

地方政府在我国的经济发展中具有重大的责任,其每一个举措都会影响到该地区社会经济的发展。目前,地方政府经济行为中的不规范行为和非理性行为大量存在,既有客观上的决策技术的缺乏、信息的不完整等等原因,也有主观上的政府决策者的责任意识缺失以及民主监督制度的不完善。温家宝总理在其首份施政报告中突出强调了“监督”和“责任”,明确的指出:“做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿。”“谁投资,谁决策,谁受益,谁承担风险”“建立政府投资责任追究制度”,权力与监督结合在一起的“问责制”已经应运而生,并已经引入对政府经济行为的监督,从制度上约束和惩戒公共权力的行使者的不负责任的行为。

一、“问责制”的理论依据、内涵和类型

“问责”的含义很简单,就是责任追究制度,它所关注的是政府有没有“不负责任的”行为,就是说是不是履行了其政治义务。问责的前提是对政府所承担的责任的理解。政府责任的理论依据有很多种看法,如人民主权、社会契约论等等。本文简要的从政府与社会全体成员之间的委托——代理关系以及对公共权力的怀疑两个概念来理解“问责”的逻辑基础。

民主政治的实质就是责任政治。民主政治的委托——代理关系中,全体人民不可能全部亲自参与管理国家具体事务,而由人民委托经选举产生的政府机关负责,此时,人民是公共权力的所有者,政府是代理人。政府的权利来自于人民的授予,政府与人民之间的关系形成了责任机制。行使公共权力的政府官员代表人民对国家进行治理,成为人民的代理人,必然要求政治权力按照人民的意志运行,政治责任主体对人民负责才符合民主政治的要求。在民主制的国家,国家公职人员不仅按照民主与法制原则行使职权,而且应当承担相应的受托责任,一个政府有责任保障社会利益、促进社会意志的实现,只有真正履行其责任才是合乎理性的,也才能维护他的统治的合法性,“统治者的合法性取决于它们应尽责任的能力”。

对权力的怀疑是“问责制”存在的理由。公共权力的行使并不是抽象的,它总是有具体的人来行使的,公共权力的公共性与公共权力行使者的私人性之间就会存在矛盾,带来了所谓的“代理人问题”。风险和不确定性是影响委托代理合约完备性的外部条件,代理人必须拥有较大的自主性以规避风险损失,就潜在的存在了代理人滥用权力的可能性。同时,作为代理人的政府官员享有信息优势而导致信息的不对称,出现道德风险。而作为委托人的社会大众成员多而分散,使得每个个体委托人的监督力度有限,大大的削弱了委托人的控制能力,为代理人采取机会主义行为提供了现实条件。由此可见,现实的公共权力有着做恶的可能,这就要求对公共权力的行使者进行监督和控制,实行“问责制”就是控制与约束的一种方式。

非典时期开始启动的“问责制”现在正被广泛的运用,尤其是在地方政府公共管理中。由于为人民服务和依法行政的理念所决定,我国中央和地方各级政府必然是责任政府,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。政治问责是相对于法律责任而言的,政府的行为与是否违法无关,而是关系政策是否失误。

政治责任是研究民主理论的一个视角,一个政府对他的施政方针、政策和决定以及对它的具体施政措施承不不承担责任,是民主政府与专制政府的分野。其基本含义可以界定为:政治责任是政治官员履行制定符合民意的公共政策,推动符合民意的公共政策执行的职责,以及没有履行好这些职责时所应承担的谴责和制裁。责任政府的基本前提是廉洁高效,同时还要求为公民和社会提供优良的公共物品和公共服务,有效地推动社会经济和文化的发展。“问责制”作为一种监督机制,使政府政治责任追究有了制度保证。政治责任主体有了自觉履行政治责任的压力,则可在中国建立起崭新的政治道德,以及高度的荣誉感与责任感,彻底终结“太平官”“逍遥官”们“一杯茶,一支烟,一张报纸看半天”的历史。

二、推行“问责制”促进地方政府经济行为合理化

在向市场经济转型的时期,我国地方政府的经济角色有其特殊性。在区域经济发展的进程中,地方政府具有双重的身份,一方面是作为中央政府宏观调控分层化中的参与者,服从服务于全国统一的宏观调控;一方面地方政府在过渡时期作为社会的组织必然与当地的企业一起追求当地经济的增长,追求地方财政收入增长成为地方政府的主要实际目标之一,此时地方政府已经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。地方政府积极的参与经济的后果,既有推进社会的积累和经济进步,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展,损害资源配置效率,增大经济发展成本。一部分领导人不懂经济,在经济决策过程中的失误频繁发生,导致政治社会经济方面承受巨大的损失及负面影响,如“形象工程”“政绩工程”等,给国家经济上带来巨大损失,降低政府权威、政府信用,决策失误作为“不落腰包的腐败”已经给社会主义事业带来巨大危害。当前地方政府经济行为存在的很多不合理现象,产生了一些负面效应,归纳起来大概有这些说法:“短平快”“自成体系”“随机干预”“政绩工程”“形象工程”,具体说有以下这些表现和根源:

1、注重显性的短期绩效。各级地方政府领导实现行政任命制任期内的政绩成为领导干部考核的重要标准,决定其前途和发展。对于地方政府官员来说,经济增长不是单纯的经济政策上的需要,还有着丰富的政治意义。错误的政绩观造成了决策失误的思想根源,这体现在“面子工程”“形象工程”的大量出现上,贪图一己虚名而给地方经济带来实祸。

2、在国有资产的投资中,存在着短期性、盲目性和随意性的现象。一部分领导人的经济决策中,不顾国家宏观产业政策和产业发展趋势,盲目投资导致恶性竞争和过度重复建设,比如说“规模上求大”“结构上求全”“效果上急功近利”等,缺乏决策的科学性、民主性。只顾自己的经验和喜好,而不考虑国家、人民的整体和长远利益的非战略性、非规范性行为。“开发区热”就是这种行为的典型,种种投资失误虽然在短期内促成了当地的经济增长率,但最后都是得不偿失。

3、缺乏风险约束。地方政府的经济行为一般来说不必承担因决策失误而可能带来的风险成本。有的干部官僚主义严重,拍脑袋决策,拍胸脯打包票,出了事拍拍屁股走人,造成了大量经济、社会损失后异地为官,还美其名曰“交学费”,这学费是掏的人民的腰包,实际上是不负责任。现实中很多情况下地方政府的决策暗箱操作、职责不清、约束不硬,

在重大决策失误时无法找到重要责任的承担者，责任只能由他人、有社会代为承担，形成负外部性和机会主义。

4. 地方政府推动经济增长决策中存在不合理的方法。一些地方政府，鼓励甚至是命令银行向企业提供贷款、盲目立项，让信贷、财政性投资都经济活动服从于政治需要，财政、银行系统无条件为驱动经济的短期增长服务，承担了巨大的金融风险，同时还承担了决策失误的最终经济责任，无形中解脱了决策失误这个人的责任。这个风险是由国家信用担保的，体现为政府的一种隐性负担，政府债务成了地方社会稳定的“头号威胁”。

我国的改革面临着经济、社会全面转型的挑战，这是一个更为深刻、更为复杂的改革新阶段。经济转型要求构建现代产权关系，社会转型需要形成新的社会利益整合机制。一个公开、透明和没有腐败的政府是社会主义事业健康发展的迫切要求。在这个特定的大背景下，我们需要对政府的职能和责任重新定位，需要对政府权力进行有效监管，自觉地推进政府转型，加快建立公共服务型政府。推行“问责制”对提高地方政府经济行为合理性、科学性大致有如下的作用：

1、“问责制”对地方政府经济行为进行民主监督，可以弥补法律的漏洞。很多地方政府经济行为中的不合理决策，在决策程序上是完全合法的，所制定的公共政策在实质上也不违反法律所规定的方向，但是不能就说他履行好了积极意义上的政治责任，通过“问责制”给官员的决策以压力，在行使权力过程中承担相应的责任。从经济学的角度来看，责任追究制度能增大权力行使者的风险成本令他自身对不负责行为引起重视。“问责制”让传统的民主监督渐渐走向制度化、规范化的轨道，它包含确定权力、明确责任和经常化、制度化的方方面面，是一个系统化的“吏治”规则。真正的做到有权有责，权责相等。

2、“问责制”有助于形成群众的、科学的、实践的眼光看待政府的政绩，形成正确的政绩观。地方政府经济决策的非集体理性行为一个重要的原因就是政绩问题缺乏正确的认识和把握。正确的政绩观要求执政为民，政府官员各级领导干部应时刻以人民的利益为根本，但是单靠提高觉悟是不够的，加强和落实民主监督，是彻底革除形式主义和官僚主义的根本办法。“问责制”是一种自上而下的民主监督，可以解决上下级之间的信息不对称的问题，有政绩还要群众说了算，以扩大民主为重点激励干部形成正确的政绩观。

3. 创造良好的政府环境，当前要积极稳妥地推进政府机构改革，转变政府职能，强化公仆意识，提高工作效率，彻底改变“社会权利政府化，政府权利部门化，部门权利个人化”的现象，为推动地方经济发展创造良好的政府服务环境。配合问责制能进一步调整政府职能并优化政府机构，有利于提高政府的运行效率。问责制关注的是民意的述求与社会责任，以积极回应社会需求为导向，将民主体制扩展到行政民主化的视野，大大的提升领导决策的责任心，提高治理能力。

三、问责制有效实施的主要问题

“问责制”是民主政治的内在要求，它体现了责任与权利的统一，形成对公共权力进行监控的制约机制，以对抗权力天然的具有的扩张性和渗透性。将问责制作为监督和制约地方政府经济行为的一个重要的制度，需要进一步的制度创新，首先要解决两个问题：一是责任主体的清楚界定，二是确定问责主体的问题。

1. 明确责任主体与责任范围

建立责任追究的有效机制，实现对地方政府行为的约束是一个发展的过程。向责任政府迈进必须先界定政治责任的主体，进而确定政治责任主体的范围，只有这两个概念界定清楚了“问责制”才能有的放矢，落在实处。基于我国的政治体制的现状，目前的当务之急是完善行政首长负责制和实现党政分开。

走向科学民主决策之路，减少地方政府在行使经济职能时对经济发展的负面影响，落实以监督追惩为目的“问责制”，首先应完善行政首长负责制。行政首长责任制下，首长对组织的行为负有总政治责任。一方面，下级对行政首长承担忠于职守、高效率工作、遵纪守法的责任；另一

方面，行政首长不仅为他自己的行为负责，而且还对其主管部门下属的行为负责。这种连带责任关系是为了强化行政首长的授权责任和管理压力，使行政首长不仅严于律己，正确授权，而且也要严于律他，善于监督。从政治责任的实现角度来看，建立行政首长负责制，责任的追究可以依从：人大及其常委会——行政首长——一般公职人员的链条，使政府组织成为一个能承担集体责任的有机整体。既能扩大首长在行政决策中的权利，以提高行政效率，又能够在重大经济决策失误，造成国家和人民生命财产损失时防止借口集体负责而造成实际上无人负责的状况。问责机制的推行能形成一种良好的决策事先警示效果，促使首长在重大经济决策通过前要先主动、认真地考虑何种专家、公众的意见，将民主科学决策与行政首长负责制相结合，最大限度的减少和避免决策中的失误。

实施“问责制”还要求实现党政分开。在我国，由于长期以来权力过分集中于党，党的各级领导机构超越宪法和法律，直接对国家行政事务实行领导，是对行政决策承受法律和政治责任的政府首脑和行政首长没有相应的决策权力，这就造成了权责分离的现象。因此难以明确政治责任的主体，也就出现了责任追究制度的难堪。随着行政责任追究制度的严格实施，这类问题将更加突出，当地方政府经济决策失误造成重大损失的时候，是作为名义上和实际上的“一把手”党委书记承担，还是行政首长承担？可见，实施“问责制”，要以坚持党的领导为前提，改革和完善党的领导方式和执政方式，将党的领导纳入社会主义民主法制轨道，同时建立地方各级政府自上而下强有力的政府责任系统，充分发挥地方政府的作用。

2、明确“问责”主体，加强地方人大的作用

“问责制”的类型包括同体问责和异体问责。所谓同体问责是指执政党系统对其党员干部的问责，或者行政系统对其行政干部的问责。异体问责是指人大代表、民主党派、新闻媒体、法院对于执政党组织和政府的问责，政治问责制重在异体问责。

民意机关的问责是问责制的核心，人大是最重要的问责主体。我国地方人大在监督政府的政策执行行为、保证政策的有效执行方面发挥了重要作用。依据宪法和有关法律的基本精神，人大不直接从事经济建设、经济管理等工作，作为监督的主体地方人大及其常委会在经济和社会发展中担负着重要的职责。人大可通过“质询”、“罢免”、“组织关于特定问题的调查委员会”等方式，开展经济监督，在监督的重点和难点上，注重防止经济决策的盲目性，发挥人大在国民经济的监督调控作用。

但是我们也应该看到，无论在制度层面还是意识层面，地方人大代表大会及其常务委员会对追究政府及其组成人员责任的力度远远不够。近年来，地方人大对地方政府经济行为的监督主要是落在预算监督上，随着问责制的深入，从人大应该有过去偏重于形式上履行法定的程序向注重多层次、全方位的实质性监督转变。从思想根源上，要改变过去担心过多的监督会影响政府工作或搞坏人大与政府关系的想法，以“问责制”与武器，敢于监督，善于监督，使得地方人大的“橡皮图章”变硬。地方人大的监督工作是实现责任政治中民主参与的重要环节，切实发挥对各级政府决策行为的责任追究，在权力制约的过程中建构可问责的服务性政府。

参 考 文 献

- [1] 张贤明 论政治责任 吉林大学出版社 2000
- [2] 季燕霞 论经济市场化条件下地方政府竞争的规范 经济问题探索 2001(6) pp. 33—36
- [3] 王成栋 政府责任论 中国政法大学出版社 1999
- [4] 李彤 透支的权利 湖北人民出版社 2003
- [5] 沈立人 地方政府的经济职能与经济行为 上海远东出版社 1998
- [6] 杜钢建 走向政治问责制 特供信息 2003.22. 21—25