

# 公共责任与“四风”治理

李瑞昌

**[摘要]** “四风”不仅是科层组织自身携带的不良遗传基因,而且是科层组织与社会相互适应、孪生寄生的肉瘤。从公共责任视角来看,“四风”存在的根本原因是责任分离,间接原因却是履责激励极化,直接原因则是责任感下降。治理“四风”不仅要让公职人员知晓客观责任、明白主观责任、履行客观责任、尽心主观责任,而且要对他们进行责任效果考评、责任错误问处,还要完善以惩罚为主的负向激励机制、加强以奖赏为要的正向激励机制、重建以声誉为重的终向激励机制,从而建成制度问责、绩效问责和人民问责的问责体系,确保科层组织健康地运行。

**[关键词]** 公共责任;“四风”治理;责任分离;人民问责

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 02-0011-04

公共责任是指党和国家的公职人员所担负的职责、义务和道义。责任履行实质是个体与他者互动中处理彼此间关系。公职人员履行公共责任需要妥善处理四种关系,如若处理不慎,则易成“四风”(指形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风)<sup>[1]</sup>泛滥。由内向外推演,最内是公职人员与直接上司的关系,易生形式主义;外推是公职人员与下属或服务对象的关系,易长官僚主义;再外推是公职人员与所在部门间关系,易养享乐之风;最后外推是公职人员与公民之间关系,易滋奢靡之风。可以说,“四风”不仅是大型科层组织自身携带的不良遗传基因,而且是与组织成员和社会相互适应、孪生寄生的肉瘤。因此,如何通过公共责任体系建设阻止“四风”在大型科层组织体系中暗生,是本文要重点回答的问题。

究其因,“四风”存在既有直接原因、又有间接原因和根本原因,治理“四风”既需要从意识、行为和结果等多层面开展公共责任体系建设,又需要责任感、激励机制和问责体系等多方面完善公共责任运行机制(见

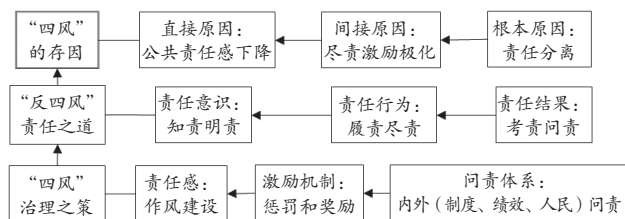


图1 公共责任与“四风”治理的结构图

图1),调整公职人员的自利动机,提升他们的公共服务动机,培养任职的崇高感,改善工作的获得感,从而医治“四风”痼疾。

## 一、“四风”源生的责任视角

“四风”(尤其是形式主义和官僚主义)繁衍的根本原因在于责任分离,即决策与实施间的责任分离。大型科层组织中责任分离表现三个方面:

一是部门责任分离。上级部门掌握决策权力,基层部门实施。基层部门面对层出不穷的文件和日夜不息的会议,往往不会落实,而只会根据情景变化层层上报。于是,两种现象出现了:其一、上下级部门“用文件执行文件”,政策空传<sup>[2]</sup>。其二、上级部门被冗余决策所困。由于下级把向上级的正式报告当作已完成了的工作<sup>[3]</sup>,造成了上级部门被本不应由自己做出的大量决策所淹没。如此,责任结构被打乱,组织行为被扭曲,工作流程也被阻断了。

二是层级政府间责任分离。中央集权制政府是一个超大型的科层组织体系,其特点是不同层级政府职责同构,即决策与实施职能无区分。越是顶层政府做出的决策,中间层级政府越容易用发文件方式执行决策,这也是大型科层组织中形式主义蔓延的原因所在。然而,中间层级政府发的执行文件越多,底层政府越难以落实,因为手头攥着的政策文件非常之多且有时相互冲突,不知落实哪种政策和如何落实政策;于是,基层政府落实政策时奉行官僚主义,能拖则拖、能抗则抗。

作者:李瑞昌,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,上海 200433

三是职位责任分离。领导与非领导职位责任分离。领导者掌握着决策权,为了获取真实信息,需前往基层实地调研。然而,调研行动路线不得不依赖基层人员安排。基层人员借此又费尽心机安排“典型路径”和“典型地区”,保证自己能够获得领导赞扬,从而实现晋升或避免惩罚。为此,领导依然难以获得真实信息,最终还是依赖于基层人员意见决策。

“四风”繁衍的间接原因是尽责激励极化。激励公职人员的履责尽责有三条途径:一是晋升激励,即将工作业绩好的公职人员提升到更高职位;二是经济激励,即通过增加工资奖金奖励高绩效者;三是福利激励,即通过任职期间显性和隐性福利和退休后的专门的福利系统激励公职人员努力工作、廉洁从业。从实际运行效果来看,职位激励的功能最强、效果最佳;然而,受限科层组织职位安排,激励范围狭小、受惠人少。经济激励的功能即时效应强、效果次佳;但是,受制于社会平均薪酬水平的影响,激励强度较低、受惠人获得感低。福利激励的功能期望效应强、效果较低,然而,受困于个人理性有限性的局限,激励烈度低、受惠人幸福感低。因此,各国经常调整激励路径,避免激励功能下降。

改革开放前,我国主要采用职位晋升和福利激励公职人员。当时只能采取这两种激励形式,主要是因“泛公职化”所致,即国营企业、事业单位等都属于公职范畴,公共职务众多。改革开放后,国营企业改制、事业单位分类改革,公共职务数量总体下降了,职位晋升的空间压缩了。到了20世纪90年代,我国公共部门大量引入了西方新公共管理改革理念,经济利益和隐性福利业成为了激励公职人员的重要方式。2012年后,随着全面从严治党 and 全面依法治国推行,隐性福利规范了,经济激励下降了,代之以越来越严格的反“四风”。当激励机制极化之后,公职人员越来越蓄意或恣意于形式主义和官僚主义。

“四风”繁衍的直接原因是责任感下降。从学术观念而言,责任感指向是公共服务动机。公职人员从事公共服务的动机有三种取向:为公民服务、为组织奉献和为自己利益满足。马克斯·韦伯提出“事业和职业”为政治家与行政人员的两种公共服务动机,为公民服务成为政治家的事业追求,而为组织奉献和为自己利益满足则被假定为行政人员的职业动机。这也形成了西方政治生活中两种人、两种追求,成就了西方政党轮流执政制度。但是,随着民主制度发展以及信息技术广泛使用,原来习惯于室内幕后工作的行政人员也直接走向前台,直接面对公民,提供多项服务。与此同时,公民越来越厌倦政客虚假承诺,却越来越热衷公职人员的周到服务;于是,要求公职人员的服务职能越来越突出了。

我国是中国共产党长期执政的国家,要求公职人员政治立场坚定,甚至严于专业素养要求。换句话说,

我国公务人员不仅要有强烈的公共服务动机而且要有浓烈的组织忠诚,也需要自我实现奋斗的精神。公职人员个体价值实现要将个人追求服从组织需要、完成人民期待,三者有机统一。随着市场经济体制完善以及个体化程度加快,公职人员个人价值实现的意愿慢慢凌驾于组织需要之上,也悄悄跑到公共服务动机之前,公共责任感陡然下降了。公共责任感下降助长了形式和官僚作风,一旦形式和官僚作风逐渐内化为公职人员的信仰,形式和官僚作风便变成形式主义和官僚主义,反过来助推公职人员责任心持续下降。

## 二、“反四风”的责任之道

站在公民立场上看,大型科层组织体系是封闭的,与社会隔绝,容易自成一体地运行。公民只能借助代表(或代理人)对大型科层组织(委托人)监督问责,无法直接有效地监督它。而一旦公民失去了对它的控制,绝对权力导致绝对腐败,奢靡之风和享乐主义由此在大型科层组织体系中滋长。

“四风”繁衍源于责任机制失灵。责任是建构行政(公共)伦理的关键概念<sup>[4]</sup>,也是组织设计中的基本内容。我们党和政府均采用大型科层组织结构且相互交织在一起,党政工作都属于公务活动;因此,我国公职系统“反四风”,既要在党内加强作风建设,又要从公共伦理方面加强公共责任体系建设和完善。公共责任体系可以从意识、行为和结果等三方面展开和完善。意识是指责任感,培育责任意识。行为是落实责任的行动的表现,养成习惯性责任动作。结果则是责任行为的结局,形成追责机制。意识影响行为,行为决定结果。具体而言,责任意识建设着力于知责明责,责任行为建设偏向了履责尽责,责任结果凸显出考责问责。然而,要建立全面完整的公共责任体系,就必须从细节上设计公共责任运行机制。

而要发挥通过责任治理“四风”的功能,首先要知责明责,即知晓主观责任和明白客观责任。责任包括客观责任和主观责任。客观责任源于法律、组织机构和社会对公职人员的角色期待,主观责任则根植于公职人员对组织的忠诚、认同的信仰和自我内心的良知。我国公职人员的客观责任包括岗位职责、组织义务和社会任务。岗位职责是由组织中的工作确定的,组织义务则不仅指所在工作的组织中规定工作任务而且包括党员义务,社会任务却是指公职人员不仅要承担公民普通的社会责任而且要担当示范榜样的任务。客观责任由法律、法规和党规等规范性文件规定,只是对责任规定是粗略的,而无法深入细致地界定责任范围。

知责明责固然不易,但是,履责尽责更为根本。履责是履行客观责任,尽责是尽心主观责任。履行客观责任实质上是实施法律、政策中明定的职责和法定的义务,兑现社会任务。履责的效果取决于将法律法规政策与社会事实匹配起来,解决社会问题。然而,政策法律不易变、更新速度慢,公共问题千奇百怪、异常复

杂,社会情景又光怪陆离、变化不定;于是,政策法律与社会情境时常不匹配,需要公职人员大兴调查之风,了解社会新变化,掌握社会新情况,研判新形势,寻求解决问题之策。因此,公职人员履职并不是形式上执行政策法律上片言只语,而是要灵活运用法治精神实质性地解决问题,寻求良政善治。

公职人员不仅要履行客观责任而且要承担主观责任。主观责任是职业道德的反映,而职业道德是通过个人的经历而建立起来的。公职人员不是仅按上级或法律的要求行动,而是在信仰、价值观等一些内部力量驱使下作为。正因如此,公职人员落实岗位职责时,才有效能感,才会速时准办;履行组织义务时,才有幸福感,才会以政治为志业;完成社会任务时,才有获得感,才能赢得社会尊重。

公职人员履责尽责时,常面临着“信息悖论”,即每个下属个体或机构都希望得到上一级领导或机构信息后开展行动,而每个上级领导或机构又指望从下级或机构中获取有效信息而进行决策。然而,现实是信息截留和信息增添现象丛生。下级逐级上报信息过程中,不断截留信息,导致基层社会真实信息无法上传到决策层;而上级下达政策指令过程中,每层级不断地增添信息,到底端执行者手中的是信息冗余的文件。

为了防止下级政府层层发文时修改上级政府的政策意图,上级政府需利用信息技术召开视频会议,并要求不同层级政府同时参加。如,中央政府要求省、市、县区政府参加视频会议,省级政府要求市县区甚至乡镇政参加,以此类推。加之,中国政府既有“块块”的地域政府又有“条条”的部门政府,层级越低的政府参与视频会议越多。据不完全统计,市县区政府中某些重要的综合部门年参加和主持的会议达到千余场,领导每日处于赶会状态,难以静思具体事务;从而,造成政策落实少、制定多,形式主义和官僚主义大量出现。

### 三、“四风”的治理之策

#### (一)培养公职人员的崇高感和获得感

医治公职人员自我利益泛滥而公共责任感下降的积弊,需要培养公职人员的崇高感和获得感。公职人员在政治、道德和职业上的崇高感以及物质上的获得感,是公职人员前行的动力。崇高感是控制公职人员自我利益膨胀的精神钙片,而获得感则是激励公职人员自我利益调节的汤药。崇高感可以通过不断提高党性修养和加强党的作风建设而得到锤炼,而获得感则需要通过物质奖赏和精神奖励来达成身心满足。从一定意义上,公职人员的经济收入过度低于当地中产阶级收入水平,势必就会影响他们的获得感。因此,适度增加公职人员合法的、公开的经济收入,减少隐性福利,更加有助于增强公职人员获得感,也有助于培育他们的崇高感。

#### (二)协调运用奖惩措施

扭转公职人员激励极化的偏差,需要协调运用惩

罚和奖励方式。奖励与惩罚是一体两面的激励方式,其目标是一致的,都意在改变人的意识和行为。理想化的世界里,公职人员都是诚实正直的,执政又都是公平公正的,无需有惩罚的“利齿”。然而,现实世界中的情况并不如理想那样美好,人类天性和现实社会状况表明,惩罚是维护公职人员诚实、公正和有效行政不可缺少的要素。现实世界中,公职人员需要暴露在审计员、监察员、记者、上访者和人民监督之下。一旦有腐败事实,惩罚机制就启动。事实上,惩罚机制是不能虚设的,只是要把握惩罚的尺度。适度的惩罚有助于公职人员保持清正廉洁、克己守礼;然而,过度的惩罚也会将公职人员逼入非正常状态,整天生活在恐慌或麻痹之中,明哲保身、无所作为。

正如惩罚机制具有一体两向的功能,奖励机制亦有。对那些诚实和有干劲的公职人员,奖励能激励他们干实事、实干事和出实绩,并且能诱导那些非领导职位的公职人员奋斗。对那些碌碌无为和坐等度日的公职人员,奖励也是一剂强心剂,激励他们提起精神尽职尽责完成工作任务。但是,奖励方式难以纠正那些“坏家伙”的行为;因为他们的贪污腐败所获的收益远高于奖励所能给予的报酬<sup>[5]</sup>,同时,他们已习惯散漫地工作,奖励难以点燃工作热情。

那么,如何协调使用惩罚和奖励方式才能既保持威慑又能激发公职人员的斗志呢?简而言之,一是协同不同激励体系,二是破解科层组织问责的封闭性。众所周知,惩罚手段时常掌握在某些机构手中,而奖励手段掌握在另外一些机构手中,如果它们不能协调起来,就会出现正负激励失衡现象,难以达到预期效果。惩罚手段运用过度,公职人员因胆怯犯错,不敢冒险做事,滋生懒政惰政,走入形式主义歧途,政府公信力下降。例如,因担心违背上级政府打造媒介矩阵的初念,不敢停止僵尸网站和僵尸自媒体客户端,继续浪费人力财力。又如,尽管社会已微辞被叫停的“形象政绩工程”闲置浪费,现任领导担心犯错而不敢前行处理。

奖励手段运用过多,也引诱了公职人员不求甚解、急于求成、好大喜功,工作作风飘浮、履职不力,对上用虚假数字争功委过,对下用口头表态,不解决实际问题,奉行官僚主义。例如,上级主要依据汇报表彰下级,于是,一些部门习惯于“材料出政绩”而非工作成就业绩。又如,一些公职人员急于完成消除贫困任务,采用发放资金和物质等手段扶贫而非帮助脱贫,不到现场帮助寻找脱贫方法,造成脱贫攻坚未落实处,只是年均收入数字上脱贫了。因此,必须改革奖惩措施,妥善把握奖励和惩罚之间尺度,力求二者平衡。

#### (三)完善人民问责机制

仅仅微调科层组织体系中现有的激励机制是难以彻底医治“四风”的,必须要从科层体系内外增设一些新的问责机制。现代国家中先后出现了两种问责方式:一是制度问责或法律问责,二是绩效问责。制度问

责是依靠制度规则进行管理的旧公共管理模式中经典的问责方式,更多凸显惩罚问责机制;而绩效问责是强调结果导向进行评估管理的新公共管理模式中典型的问责方式,偏向于奖赏问责机制。过度使用制度问责方式,助长形式主义和官僚主义流行;扩大运用绩效问责,滋长享乐之风和奢靡之风泛滥。于是,如何平衡运用两者被称为“问责困境”,<sup>[6]</sup>始终萦绕在理论界与实务界视野之中。

要突破科层组织的“封闭性”和化解“问责困境”,必须完善人民问责机制,让公职人员直接面对社会。党和国家历来主张“以人民为中心”的政党观和国家观,人民问责是天经地义的。那么,如何通过人民问责改变“对上而不对下负责”的积弊呢?具体而言,有三策:一是建章立制,推进基层公职人员与人民团体、社会组织进行协商合作制度化;二是立规矩、建机构,设置具体程序确保人民能够参与到公共事务和公务行为之中,组建专门机构协调人民与公务部门之间关系;三是立法定规,完善公共部门和公职人员在政策过程中接受人民问责的制度机制。这三策看似容易,实则难做到完美。近年来,人大代表进社区、开放社会组织建制和向社会组织购买服务等做法表明,第一种策略已取得进展。随着基层组织建设加强,党建引领社会建设的探索和社会调解机构焕发新春,联结人民与公务部门的通道畅通了,第二种策略也日趋成熟。而一些地方实验电视问政和试点网络理政,实现问责由负向激励、正向激励飞跃为终向认可发展;人民问责机制已悄然成长,问责的社会效应开始显现。可以说,完善起人民问责是“反四风”的根本之策。只有人民问责,才

能培育好负责任的公务行为;而负责任的公务行为不仅是公职人员的任务,更是所有追求美好生活的人的事业。

总之,“四风”是组织长期存在又容易复发的痼疾。治理“四风”不仅要让公职人员知责明责、履责尽责、考责问责,还需要设置负向、正向和终向等激励机制刺激他们。此外,还需完善公共责任体系、建成人民问责机制,用制度保护他们公共责任感。当然,“反四风”既不能一蹴而就,也不能止步静观,公职人员的责任感培育是永恒的任务和话题。☉

#### [参考文献]

- [1] 习近平. 在同全国劳动模范代表座谈时的讲话[EB/OL]. 2013.4.23. [http://www.gov.cn/lhdh/2013-04/28/content\\_2393150.htm](http://www.gov.cn/lhdh/2013-04/28/content_2393150.htm).
- [2] 李瑞昌. 中国公共政策实施中“政策空传”现象研究[J]. 公共行政评论, 2013(3).
- [3] [美]拉尔夫·P·赫梅尔. 官僚经验:后现代主义的挑战[M]. 韩红译. 北京:中国人民大学出版社, 2013.22.
- [4] [美]特里·L·库珀. 行政伦理学:实现行政责任的途径[M]. 张秀琴译. 北京:中国人民大学出版社, 2001.62.
- [5] [6] 世界银行专家组. 公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析[M]. 宋涛译校. 北京:中国人民大学出版社, 2007.23, 27.

(责任编辑 方 晋)

### Public Responsibility and Redressing “Four Ill-Working Ethos”

Li Ruichang

[ Abstract ] “Four ill-working ethos” ( formalism, bureaucratism, hedonism and extravagance ) are bad genes of hierarchical organization, also diseases of member’s relationship in society governing by hierarchical organization. View from public responsibility, Segregation of duties, polarization of excitation mechanism and declining sense of responsibility are causes of infected with “four ill-working ethos”. When we are taking firm action to address formalism, bureaucratism, hedonism, and extravagance, we shall not only strengthen and improve the party’s style of work, but also perfect the system of duties, and optimize the mechanism of accountability by people. The purpose of treating the disease of “Four ill-working ethos” is healthy operation of hierarchical organization.

[ Keywords ] public responsibility, redress four ill-working-ethos, segregation of duties, mechanism of accountability by people

[ Author ] Li Ruichang is Professor at School of International Relation and Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433