

专栏：政府行为与问责

专栏导语：政府行为中的能动性与反应性

张乾友*

某个人为什么会做某件事？这是关于人的研究最希望回答的问题，因为只要找到了这个问题的答案，就找到了如何让某个人去做某件事的答案。在这里，对“为什么”的追问是对行为意义的探寻，因为只有明白了行为的意义，才能让人做出有意义的行为。公共行政学本质上也是关于人的研究。在现代社会中，行政部门承担了许多不可替代的职能，且这些职能都是通过行政人员的行为得以履行的，所以，如何让行政人员积极履行相应职能就成了公共行政学中一个有意义的问题。而要回答这一问题，就要去回答行政人员为什么会履行相应职能的问题。

行政人员是行政组织的成员。行政组织是一个分工－协作体系，也是一个命令－服从体系。当一个人成为行政人员，就在行政组织的分工－协作体系中分得了一份任务，而组织的命令－服从体系也设置了各种手段来促使他承担该任务。在官僚制的理想中，行政组织像是一台自动运行的机器，其中的每一个部件在接收到一项指令之后都会自动地执行相应的操作。但在实践中，行政人员毕竟是人而不是机器部件，他的任何活动都不止是机械式的操作，而是一种有意义的行为。于是，为了让行政人员承担组织任务的活动变得有意义，行政组织就引入了责任，将执行任务转化成了履行责任，或者说，让行政人员通过履行责任的方式来执行任务。

责任的引入是对行政人员能动性的承认。对行政人员来说，当他意识到自己负有某项责任——而不仅仅是分得了某项任务，就意识到自己成了一个能动者。要成为一个负责任的行政人员，他就必须去追问为什么要执行某项任务？这项任务对组织与他分别意味着什么？执行该任务会对他人造成何种影响？执行该任务可以有哪些方式？等等。由此，他才获得了关于该任务的全面理解，才能以一种负责任的方式做出履行责任的行为。

* 张乾友，南京大学政府管理学院教授、博士生导师。

对行政组织来说,承认行政人员的能动性是为了让后者更好地融入组织;对行政人员来说,获得能动性则可能让他背离组织。由此,我们看到了行政组织与行政人员能动性间的矛盾关系:前者既要依赖于后者来提升行政人员行为的主动性,又要避免后者引发行政人员对组织任务做出与组织相悖的反思。于是,行政组织就建立了问责体制,希望通过问责来规制行政人员的能动性,让行政人员拥有一种受规制的能动性,而不是自由的能动性,以保证其履行责任的行为不会偏离组织任务的方向。

随着问责体制的建立,行政人员的能动性开始变异为反应性,它不再表现为行政人员寻求理解行为意义的内在动力,而是表现为对问责的风险及后果的一种策略性回应(Espeland & Sauder, 2007)。换句话说,当能动性受到规制,它就变成了反应性,行政人员履行责任的行为则变成了对问责这一“刺激”的一种“反应”。从此,“无问责,不负责”,只有在问责所及之处,行政人员才有较强的动力履行责任;甚至,回应问责本身就成了履行责任的代名词,只要能够成功地避免受到问责,行政人员似乎就证明自己履行了责任。于是,随着问责的泛化,避责也成为行政人员的一种具有普遍性的行为倾向。

从能动性到反应性的变化反映了行政人员作为人的复杂性。无论从能动性还是从反应性出发,行政人员都是积极主动的。二者的区别在于,在前一种情况下,行政人员意识到,责任根本上是其他人对他的一种寄托,要履行责任,就是要积极主动地去弄清楚所托之事到底为何,再以相应行为解他人燃眉之急;在后一种情况下,行政人员则意识到,责任是他与问责体制间的一种否定性关系——被问责就意味着没有履行责任,所以,要履行责任,就是要积极主动地避免被问责体制否定。于是,在问责驱动的履责行为中,对行政人员做出寄托的相对人似乎从他的视野中消失了,问责体制虽然强烈地要求行政人员履行责任,却限制行政人员从责任对象的角度去思考自己所负的责任。通过对问责体制的回应,行政人员也积极地履行了责任,但这种责任则排除了作为人的责任对象的参与。

近些年来,由问责引发的行政人员履责行为的变异吸引了广泛的学术关注,无论国际还是国内学术界,学者们都希望在问责对行政人员履责行为产生了何种影响的问题上一探究竟。《公共行政评论》本期专题围绕“政府行为与问责”核心议题,组织了三篇相关文章,进一步推进了此方面的研究。

《问责、透明化与当代政府的责任困境》一文通过对责任含义的分析,阐述了问责制度的生成逻辑及其实践演变,并提出问答式问责制与制裁式问责制的分类,来描述在20世纪先后出现的两种问责制的主要特征。文章认为,制裁式

问责制把问责理解为对履责失败的制裁，其逻辑要求也在实践中推动了政府过程的透明化，却未能消除履责不力或不负责任的行为，反而造成了问责与避责间的反复博弈，这要求我们重新思考信任在问责制度中的价值。

《问责压力何以影响精准问责？——基于 2015—2021 年生态环保问责案例的实证分析》一文指出了问责实践中的不精准现象，并以 2015—2021 年间 269 起生态环保问责案例为研究样本，运用固定效应模型检验了政治问责压力、法律问责压力、社会问责压力和专业问责压力对问责工作精准度的影响。文章发现，政治问责压力中的领导批示和社会问责压力中的民众诉求对问责精准度有显著的正向影响，政治问责压力中的提级问责和巡视巡察对问责精准度有显著的负向影响，法律问责压力和专业问责压力对问责精准度的影响均不显著。

《权衡于奖惩之间：多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑》一文聚焦于基层部门的政策变通执行现象，从激励强度与问责力度两个维度出发，将基层部门执行的政策划分为低绩效低风险、高绩效低风险、低绩效高风险和高绩效高风险四个类型，与之相对应地归纳出象征式、行政式、运动式和政治式四种执行策略。进而，基于个案研究揭示了基层部门“在可接受的惩戒下寻求奖励的最大化”的变通式执行逻辑。

上述三篇文章尽管有着不同的立意，却都从各自角度呈现出了政府行为中能动性与反应性间的紧张感。总体上，三篇文章讨论的都是反应性框架下的问责现实，既提示了反应性相对于能动性的主导地位，也表明了基于反应性来理解和塑造行政人员行为的局限性。今天，对问责的关注将重点过多地放在了“如何”避免行政人员做出不负责任行为的问题上，而忽略了他们“为什么”会产生这样的结果的问题。如果我们希望通过问责去激发行政人员履责的能动性，可能需要更多地关注这一问题。

参考文献

Espeland, W., & Sauder, M. (2007). Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1): 1–40.