

# 强问责效应的结构性悖论及其化解

李 韬

**摘要：**行政问责和政治问责是国家治理机制的重要组成部分。随着行政问责向政治问责的不断转变，我国强问责的体系与态势已经形成，并产生了常态化的治理效应。这不仅有效地遏制了政府官员在风险应对或国家重大政策执行上的避责行为，而且在很大程度上清除了形式主义和官僚主义。但是，随着政治问责的普遍运用，强问责效应也产生了某种结构性悖论：在风险应对或重大政策执行中，一旦完成目标任务的预期具有高不确定性，则问责越强，官员越有可能寻求“反授权”、“不作为”、“寻找替罪羊”和隐藏信息等避责行为。同时，强问责也不断消解常规性工作中“一票否决制”行政问责的正效应和“竞争锦标赛”的效率激励。这主要是由风险应对或重大政策执行成效的不确定性、目标管理导向的“一刀切”和基层权责的不对等所导致的。因此，要化解强问责效应的结构性悖论，就应明确政治问责与行政问责的范畴、精细化责任区分与追究机制、优化基层权责结构、健全容错与激励机制，从而提高地方政府尤其是基层政府的治理效能。

**关键词：**问责；避责；悖论；问责效应；政治问责

**基金项目：**安徽省哲学社会科学规划项目“乡村振兴背景下安徽农地代际性抛荒与耦合治理研究”（AHSKQ2021D198）

**中图分类号：**D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X（2024）09-0056-06

党的十八大以来，习近平总书记提出“有权就有责，权责要对等”<sup>(1)</sup>，“落实全面从严治党政治责任，用好问责利器”<sup>(2)</sup>。通过规范权力运行和落实全面从严治党主体责任，我们形成了反腐败斗争压倒性态势，有力整治和消除了形式主义、官僚主义和懒政行为，提高了党和政府的执政和治理效能。但是，随着政府危机管理中问责的进一步强化，不同形式的避责行为亦不断产生。问责与避责是一个矛盾统一体，有问责就有避责。在责任政治中，避责是政府官员基于利益计算应对问责的具体表现<sup>(3)</sup>，是官员在面临问责时的一种自保行为<sup>(4)</sup>。问责与避责存在明显的正相关，高强度的问责有时可能导致更为激烈的避责行为<sup>(5)</sup>。在强问责压力下，地方政府和官员的避责行为往往更加隐蔽，一方面表现为适度遵从和谨慎反抗，象征性地遵从上级安排和选择性地执行命令，以期满足上级要求的最低标准，另一方面又力图巧妙地避免直接与上级权威形成公开对抗，以风险最小化的避责行为应对日益严格执行的规章制度和行为准则<sup>(6)</sup>。这种问责愈严、

避责愈甚的现象，在具体实践中往往具有差异化、类型化特征，体现为基层官员的选择性避责和问责效应的结构化悖论。本文将聚焦行政问责向政治问责转变背景下强问责效应的结构性悖论，分析其生成逻辑并提出化解策略。

## 一、强问责成为一种新常态

问责是对官员失职或不作为的一种责任追究和负激励，以促使其在今后的工作中积极履行职责。一般而言，根据问责主体、对象、内容的不同，可以把问责分为政治问责、行政问责、社会问责和法律问责。其中行政问责与政治问责在长期的历史发展中形成了系统的运行结构，成为我国国家治理机制的重要组成部分，对提高党和政府的治理效能起着重要的作用。

到现在为止，学界对行政问责与政治问责的认知仍然相当模糊和混乱，未能很好地自恰于我国的政治结构。从当前的理论研究来看，对二者界定与

区分的逻辑起点是古德诺的政治与行政二分法。古德诺认为政治是国家意志的表达,而行政是国家意志的执行<sup>(7)</sup>,所以从国家机构的功能分立上可以把政治问责归为决策中的问责,把行政问责归为执行中的问责。如果立法机构在决策过程中未能依法履行应尽职责或出现失误,就要追究其政治责任;如果行政机构在执行法律和政策上未能履行应尽职责或出现失误,就要追究其行政责任<sup>(8)</sup>。同时,也有学者从问责主体、问责对象、问责范围、问责事由和问责后果等方面区分政治问责与行政问责。一是在问责主体方面,政治问责的主体包括社会公众、代议机关和执政党,而行政问责的主体仅为作为公共权力行使者的上级领导。二是在问责对象方面,政治问责的对象既包括行政机关的政治官员,也包括非行政机关的政治官员,而行政问责的对象只包括行政机关的公共权力行使者。三是在问责范围方面,政治问责侧重于公共决策领域,而行政问责的范围包括公共权力行使的各个环节。四是在问责事由方面,政治问责的事由包括是否符合民意,而行政问责的事由主要为主观过错。五是在问责后果方面,政治问责的后果在于政治信任流失甚至丧失,而行政问责的后果主要为行政处分。<sup>(9)</sup>

在此基础上,结合我国的政治运行结构,可以对政治问责与行政问责作出如下界分:政治问责是在委托-代理结构中形成的,本质上属于相对于行政体系而言的外部问责范畴;行政问责是层级政府中行政首脑对官员及工作人员在工作上造成失误或者未能完成目标绩效所实施的惩罚性激励管理,属于上级对下级的科层制内部问责。在坚持中国共产党对一切工作全面和集中领导的权力结构下,政治问责的主体是全体人民,中国共产党受人民的委托成为政治问责的执行主体,其问责权力是通过委托-代理传递的,问责对象是政治体系中的全体领导干部,问责的依据是党规党纪和相关法律管理制度,问责的动力来源于上级党组织和政治动员;行政问责的主体是上级行政首脑,问责的对象是下级官员和普通工作人员,问责的依据是组织管理制度,问责的动力来源于上级行政组织领导和管理目标的推动。此外,政治问责与行政问责的区别还有,政治问责相关事件的发生具有不确定性,而行政问责具有事务管理的确定性和常规性。

从严格意义上说,作为我国国家治理机制的重要组成部分,政治问责早在改革开放以前就一直存在,那时主要运用在政治动员、政治路线选择和权力监督上。而行政问责源于20世纪八九十年代

“一票否决制”的政府层级管理。当时,由于中央向地方政府放权,政府向市场放权,特别是中央与地方政府实行“分灶吃饭”的财政体制,中央财政能力较弱,由此导致中央政府对地方政府的领导力减弱。为了加强地方政府的政策执行力,我国在推进分税制改革和加强中央政府财政能力的同时,把干部任用与政策执行的目标结合起来,建构了“一票否决制”的行政问责,以加强对地方政府的层级绩效管理。

“一票否决制”发端于地方政府,最初主要用于基层政府计划生育工作的绩效考核管理,后来扩展到社会治安综合治理、农民减负、环境保护、食品安全监管等工作,最后泛化到党风政风、公共卫生和脱贫攻坚等众多领域。其核心动力就是政治激励和经济激励,即如果基层政府和相关责任人未能完成被列入一票否决的“硬指标”,那么,其年度工作业绩就会被全盘否定,主要领导干部和相关责任人在一年内的评优、晋升和表彰奖励资格被取消<sup>(10)</sup>,同时在经济上也不能获得相应的奖励。如果出现诸如安全生产、信访维稳等方面的重大事件,还要对相关责任人采取就地免职、降职、降级等惩罚。免职、降职、降级惩罚是最高程度的行政问责,但很少运用,其在本质上属于非常规性行政问责方式,激励作用的范围相对有限。可见,“一票否决制”是一种政府内部上级对下级的常规性行政问责,也是政府绩效管理的一种方式,能够产生持续的激励效应。

随着地方政府管理体制的进一步创新,无论是常规性行政问责,还是非常规性行政问责,都要通过“行政发包制”和“晋升锦标赛”的激励来实现。行政发包制是在压力型体制中形成的,即自中央到地方政府,行政压力逐级传递,直到基层政府,所以县乡政府是压力的最终承载体。在具体实践中,县级政府与乡镇政府签订一系列责任状,把“一票否决制”嵌入其中,以此作为考核其绩效的一种重要手段<sup>(11)</sup>,以一票否决或者末位淘汰的方式对落后的乡镇政府或官员进行惩罚。而同级政府的行政首脑之间为了晋升职务而展开竞争,形成纵向“发包”与横向“竞争”的“晋升锦标赛”<sup>(12)</sup>。所以说,“一票否决制”的行政问责依托于自上而下的委托-代理机制,运行于政府内部管理的全过程,既有基于横向“竞争”的职务晋升正激励,又有取消任职资格甚至免职、降职、降级的负激励,这就解决了从中央到地方政府多层次治理所产生的政策偏离和效率衰减难题,由此推动国家治理体制进一

步走向科学化和现代化。

但是，随着政府管理事务的不断增多和管理职能的扩大，特别是不确定性重大风险的加大，“一票否决制”的行政问责与“行政发包制”和“晋升锦标赛”的激励很难满足突发性风险管理或中央重大政策执行的需要，这就需要建构自上而下的全局性、系统性和非常规性的政治动员机制，以应对各种突发风险和推动中央重大政策的有效执行。由此，党的十九大提出坚持党对一切工作的全面和集中领导，以加强各级党委、政府的领导能力和执行力，并在“一票否决制”常规性行政问责、“行政发包制”和“晋升锦标赛”激励的基础上，建立了一套与领导干部主体责任制相结合的政治问责制度体系。其中，2019年修订的《中国共产党问责条例》进一步明确了领导干部的领导责任，其相关条款规定：“党组织领导班子在职责范围内负有全面领导责任，领导班子主要负责人和直接主管的班子成员在职责范围内承担主要领导责任，参与决策和工作的班子成员在职责范围内承担重要领导责任”。对党的领导干部的问责，根据危害程度以及具体情况，可以采取通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分等方式。而组织调整或者组织处理就是“对失职失责、危害较重，不适宜担任现职的，应当根据情况采取停职检查、调整职务、责令辞职、免职、降职等措施”。随着政治问责的全面实施，我国形成了行政问责与政治问责双重结构的强问责格局与体系。

在近几年的强问责实施中，因政治问责而被免职、降职的既有低级别领导干部，也有中高级领导干部，强问责已成为一种新常态。这极大地提高了地方政府在风险应对和重大政策执行中的效能，但也一定程度上产生了强问责效应的结构性悖论。

## 二、强问责效应的结构性悖论及其生成逻辑

强问责效应的结构性悖论与官员的理性行为选择有关，能够运用维克托·弗鲁姆的期望理论得到很好的解释。一般而言，官员只要通过努力工作，就能够实现工作目标，而不会被问责，所以在一定的阈值范围内，问责强度与目标效价呈正相关，即目标效价随着问责强度的增大而升高，官员努力工作的动机也随之增强，这时，强问责能够实现正效应。但是，如果在风险应对或重大政策执行中，因为某种条件或事项性质的限制，不论官员如何努

力，都很难实现工作目标，都可能被问责，这时目标效价就会随着问责强度的增大而降低，二者呈负相关，由此导致官员努力实现工作目标的动机减弱或丧失。特别是在对政治问责不作结构性区分，而且将其覆盖官员在常规性工作中的成绩时，就会挫伤官员的努力动机。于是，在现实中就形成了强问责效应的结构性悖论：在风险管理或重大政策执行中，如果风险管理具有高可控性或重大政策执行成效具有高确定性，强问责就可以高度抑制官员的避责行为，并在很大程度上遏制形式主义与官僚主义，提升地方政府应对重大风险或执行重大政策的能力；如果风险管理具有高不可控性或者重大政策执行成效具有高不确定性，则强问责往往会引发官员更强的避责动机，而且层级越低，反激励越强。在常规性工作中，强问责往往也会导致官员尤其是低层级官员积极寻求避责，从而消减“一票否决制”的行政问责效应和“竞争锦标赛”的效率激励。

在现代责任政治中，避责是公职人员应对惩戒措施的策略性行为，以规避其直接或潜在的责任，从而避免自身利益受损。<sup>(13)</sup> 问责与避责是一对共生范畴，内含有“因果关系”与“双向互动”的双重逻辑。问责主体与被问责主体之间形成互动和博弈过程，类似于“猫捉老鼠”游戏——问责者追着问责，而被问责者则忙于避责。<sup>(14)</sup> 所以，不论问责如何合情、合理和合法，不论制度如何完善和组织环境如何优化，只要有问责，就会产生避责，而且二者在一定条件下呈现正相关。

一般而言，常规性避责策略有“反授权”、“不作为”、“寻找替罪羊”和隐藏信息等。其中，“反授权”和“不作为”是事前避责，而“寻找替罪羊”和隐藏信息为事后避责。“反授权”，即下级通过规范性程序向上级报备而形成共同决策，以此向上级转嫁责任。其更多地存在于县乡层级政府内部的上下级关系中，下级可以借助上级权力寻求庇护而规避风险。<sup>(15)</sup> “不作为”，主要通过程序化和形式化的方式规避责任。如在表面上遵从指令，忙碌工作，以各类指示、会议、发文、检查强力部署和落实工作，完成基本程序和动作，而在实际上忙而不动，用制度、规则和程序等应对上级指令和催促，将其淹没在日常行政过程中<sup>(16)</sup>，换言之，就是用懒政的方式规避责任。“寻找替罪羊”，即将责任加以分解，使其层层向下转移，以达到逃脱问责的目的。“寻找替罪羊”相对容易发生在长链条的“委托-代理”组织结构中，这是由这种组织结构的责

任关系趋于复杂化所决定的。作为上级的代理者和下级的委托者，地方政府可以通过层层转移责任来消解自身被问责的困局。<sup>(17)</sup> 隐藏信息，即通过技术手段封锁和遮蔽信息，阻止事件的扩大化和社会的关注。<sup>(18)</sup>

从严格意义上讲，以上避责是伴随着“一票否决制”的行政问责而产生的。实行“一票否决制”的行政问责就是为了解决我国从中央到地方五个层级政府的链条过长所导致的政策目标偏离和效率衰减问题，尤其是“条条”部门任务下沉至基层政府所产生的形式主义和弄虚作假问题。但是，随着行政问责的推进，地方政府官员特别是基层官员也采取了相应的避责策略以应对“一票否决制”的行政问责，从而自下而上地削弱了政府的执行力，尤其是重大风险应对或重大政策执行中的执行力。政治问责就是在这种情况下产生的，能对重大风险管理或重大政策执行中的避责行为形成结构性抑制或消除。

显然，强问责效应的结构性悖论除了与官员自身的理性行为选择有关，更与外在因素特别是制度结构有关，它主要是由风险应对或重大政策执行成效的不确定性、目标管理导向的“一刀切”和权责的不对等所导致的。

首先，风险应对或重大政策执行成效的不确定性。这主要是指风险事件发生的不确定性和风险防控的不确定性，以及重大政策执行可完成预期目标的不确定性。比如，重大公共卫生事件、突发重大交通或生产安全事故、金融风险等的发生很难预测。风险发生后，地方政府尤其是基层政府在缺乏足够的人力、物力和技术条件的情况下，很难控制或应对风险。尤其是政府官员在信息不足、时间紧迫的情况下，难以及时准确地把握风险的发展方向，只能凭借自身经验和直觉决策，一旦作出了错误判断，或者在风险应对的某个环节上出现失误，并产生严重后果，主要官员和相关责任人就可能遭受被降职或免职的政治问责。同理，完成重大政策执行任务的不确定性也是如此。这就导致官员始终处在不确定性的恐慌之中，进而引发其寻求“不作为”等避责行为。

其次，目标管理导向的“一刀切”。政治问责目标管理导向的“一刀切”是既要看过程又要看结果的管理机制，出了问题就要有人担责。进而言之，不论造成失误的客观原因是什么，不论以前是否做出成绩，不论是否按照上级的要求和规定的程序，或者是否努力应对风险或完成重大事项管理

任务，只要结果出现失误，而且引起大众媒体的广泛关注和产生重大的负面影响，主要领导和相关责任人就要担责而受到严厉的惩罚。这就导致两个结果：一是激励“不作为”等避责行为。如果失误不是官员本人导致的，而是外部因素造成的，被问责官员就会遭受挫折感，这种挫折感不断放大就会感染其他官员寻求“不作为”等避责行为。二是解构或削弱“行政发包制”和“晋升锦标赛”的激励性。如果受到了政治问责，即使在常规性工作上做得再好，常规性工作上的成绩也因此而归零。所以，如果以政治问责不加区分地覆盖“一票否决制”的行政问责，往往就会挫伤官员的工作积极性，从而导致他们在常规性工作中寻求更多的避责，特别是寻求“不作为”（懒政）或形式主义的避责，即采取“少做事，不出问题”工作策略。从本质上看，这是由于缺乏精细化的责任评估机制和明确的政治问责与行政问责边界所造成的，与权责不对等具有相关性。

其三，权责不对等，这主要表现在县乡层级的政府管理中。长期以来，在县乡行政管理体制中，“事权下沉、实权上移”问题突出，这就形成了基层政府事权过多而实权萎缩的管理结构。<sup>(19)</sup> 所以在风险管控或常规性工作中，“条条”部门与基层政府之间在法定管理权限和职能定位上存在明显的权力分割，导致基层政府缺乏相应的法定权力以及由此决定的人力、物力和财力，难以保证实施有效的风险管理或完成上级下达的重大政策执行任务。如果把各种任务与责任“打包”下沉到乡镇，就会导致风险管理或重大政策执行成效的不确定性和不可预见性，从而使得官员总是处于责任包揽或权责失衡的境地。<sup>(20)</sup> 这时，以“一刀切”的政治问责覆盖“一票否决制”的行政问责，就会产生问责的边际效应递减现象，导致官员寻求多元避责策略，从而削弱或对抗强问责。

由此可见，不顾外在客观因素和条件，只在问责上加大力度，就会降解一定阈值范围内强问责的激励性。因此，化解强问责效应的结构性悖论，必须在考虑环境与条件因素的前提下，从官员行为激励和制度建构的联动着手。

### 三、强问责效应结构性悖论的化解策略

要使强问责对重大风险应对或重大政策执行产生强正效应，又不伤及“一票否决制”和“晋升锦标赛”的激励性，就要明确政治问责与行政问责的

范畴、精细化责任区分与追究机制、优化权责结构、健全容错与激励机制，以此化解强问责效应的结构性悖论，进而提高党和政府的治理效能。

第一，确定政治问责与行政问责的范畴与边界。由于政治和行政问责的事项性质不同，运行方式不同，严厉程度不同，如果以“一刀切”的政治问责简单覆盖行政问责，就会否定责任主体在风险应对或重大政策执行上，尤其是常规性工作上所做出的成绩，由此导致政治问责边际效应的急剧衰减和避责行为的产生。所以，明确政治问责与行政问责的范畴是消除强问责激励效应结构性悖论的基础。在当前的问责实践中，政治问责一般集中在常规性政治纪律上，同时把中央的重大管理事项，如风险管控、政治与社会安全、精准扶贫等列入其中。这些本属于行政问责范畴的管理事项，因其具有至高性、重大性和政治动员性特点而成为政治问责的范畴。所以，应该在国家治理体制机制上以国家治理事项的性质和重要程度等来划分政治问责的具体类别，如政治法纪类、应急管理类、重大事务管理类，并将其与常规性行政管理的行政问责相区别。其边界依据是：除了政治法纪类外，政治问责应该具有中央的至高性、重大影响性、政治动员性和非常规性等综合特征，而行政问责应该限定在常规性和绩效管理范畴，以此避免政治问责范畴的泛化和随意化。在此基础上，要剥离“一刀切”政治问责对行政问责的全覆盖。“一刀切”的政治问责往往覆盖或者不考量官员在常规性工作上的成绩，换言之，即使官员在常规性工作上做得再好，一旦被政治问责，其成绩也被否定，这就会影响官员在常规性工作上的信心和动力。所以，要在区分个人因素和外部条件因素所导致失误的基础上，对处置事件得当和管理到位，但因外部条件（权力与资源）因素、技术因素、组织决策程序因素所导致的非主体性外部责任的政治问责，可以参照“一票否决制”的激励方式，即在职务晋升与经济奖励上受限，由此实现政治问责中的个人因素与非个人因素的剥离，进而减少政治问责对“行政发包制”与“竞争锦标赛”激励的影响。

第二，精细化责任区分与追究机制。如果不区分主体性自身责任与非主体性外部责任，就有可能产生政治问责某种程度上的“误伤”效应。其中较为突出的是，出现了有些被政治问责而免职的官员又重新复出任职的现象：一方面，在政治问责中，出了问题，就要有人担责，即使被问责的官员并不承担直接的责任；另一方面，为了减轻或弥补政

治问责的“误伤”，往往要预留复出的空间。要改变这种被动的做法，就应该区分主体性自身责任与非主体性外部责任，建立结构化责任评估与约束机制是消除强问责激励效应衰减和有效治理避责的前提。就政治问责的具体类别而言，政治法纪类主要针对个人行为，不受外在因素影响，其责任边界明确。而应急管理类和重大事务管理类的责任不仅与权力主体有关，而且与组织体系的权责结构、不可控的外部因素或者技术条件等相关。比如，某一突发重大交通事故的发生与不可预测的多种因素有关，某种重大突发疫情的控制与技术条件有关，某项重大工作的落实和完成往往与权力结构以及由此决定的人、财、物有关，等等。在层级政府管理中，即使实行一把手负总责和主体责任追究制，也很难保证在应急管理类和重大事务管理类的目标管理中不出现失误。所以，在政治问责中，首先要根据事件性质和产生失误的原因及类别，即个人因素、外部条件（权力与资源）因素、技术因素、组织决策程序等等，结合责任者在管理过程中的主动性、规范性以及工作努力程度，精细化区分主体性自身责任与非主体性外部责任。这样，既可以对主体性自身责任者实行严厉的政治问责，同时可以改变被政治问责的官员因非个人因素被免职几年后又重新任职的被动局面。

第三，优化基层权责结构。在国家治理结构中，基层政府尤其是乡镇政府的权责不对等和责任泛化问题十分突出。在“上面千条线，下面一根针”的组织结构中，乡镇承担着十分繁杂和沉重的工作任务，面临来自上级多条线上的各种考核，但又缺乏对应的财权、事权和必要的管理权力。特别是重大工作事项的处置或各种突发风险的管理中，乡镇官员只能被动应对，而且往往成为委托-代理中间问责的“替罪羊”，即上级组织在拥有任务发包、监督和绩效评估检查等控制权的基础上把责任转移给基层政府及其官员。所以，要推进基层治理体制改革，实行治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，赋予基层更多权限与资源以及行动上的自主性，从制度上保证基层政府组织有人、有权、有物，做到权责对等，使基层干部有条件、有信心担当作为。同时探索更多“对下负责”机制，努力使基层干部跳出目标责任、任务下压和指标考核的窠臼。<sup>〔21〕</sup>

第四，建立合理的容错机制。问责与避责是矛盾的两个方面，有严厉的问责，就不可避免地会产生一定程度的避责行为，尤其是“一刀切”目标管

理下的政治问责更有可能导致事前事后的避责行为。所以，建立合理的容错机制是发挥强问责激励作用和抑制避责行为的保障。一是制定精细化的权力清单。要从制度上明确官员可以做与不可以做的事项，以及权力的基本运行程序，并依据权力清单明确权力主体的实际责任，以此消除和减少官员“变通”所造成的违规行为和主观消极的空间。<sup>(22)</sup>二是坚持法治价值取向。要依据权力的大小和责任的性质认定责任主体的责任，将可容错的范围严格限定为客观条件因素所致的差错。要明确启动容错机制的法定程序，探索容错的法理依据和政治依据，通过科学立法使得干部的容错纠错有法可依。<sup>(23)</sup>三是加强容错机制运行过程的透明化。容错纠错不仅仅是政府内部管理的一个环节，而且是法治化和多元主体民主参与的系统过程，所以在启动容错机制时，要及时如实地公布信息，自觉接受政府内部系统、公众、媒体等多元主体的监督，以提升容错机制的客观性与民主性<sup>(24)</sup>，减少包括媒体在内的政治动员压力。

第五，完善激励机制。无论是政治问责还是行政问责都是惩罚性的负激励，即通过干部的职务调整（降职或免职）和经济惩罚而实现的。过重过严而又缺乏弹性的负激励虽然可以抑制官员事前事后的避责行为，但往往会产生边际效应衰减的拐点。所以，在强化问责的同时，要建构领导干部的正激励机制，实现激励与约束的动态平衡。一方面，以讲政治、勤奋扎实工作的精神和实绩为取向，在选拔机制上做到比政治、比能力和比实绩，把政治站位正确、业务能力强和有明显实绩的人员选拔任用领导干部岗位上。同时，在区分主体性自身责任与非主体性外部责任的基础上，对非个人过错却被“一刀切”政治问责的官员，要通过规范化、透明化的程序重新启用。另外，加强领导干部的物质激励，奖励在风险应对和重大任务执行上做出突出成绩的人员。另一方面，加强宣传和舆论引导，营造健康理性的社会舆论环境。当前，由于网络信息传播速度十分快捷，一些商业化运行的网络平台为了吸引眼球，不顾客观事实，瞄准和炒作一些热点事件，形成网络暴力，从而导致政治问责的泛化、过度化、非理性和反激励，所以既要加强对网络媒体不法行为的规范和监管，遏制网络暴力，又要引导网络媒体理性客观地传播热点信息，增强社会舆论对容错机制的理解，形成理性、客观和包容的氛围，从而消除领导干部避责的动机，增强其做好工作的信心与动力。<sup>(25)</sup>

注释：

(1) 《习近平在十八届中央纪委三次全会上发表重要讲话强调 强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》，中国政府网 2014 年 1 月 14 日。

(2) 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022 年 10 月 26 日。

(3) (14) (23) 谷志军、陈科霖：《责任政治中的问责与避责互动逻辑研究》，《中国行政管理》2019 年第 6 期。

(4) 彭茜、姚锐敏：《行政压力和制度空间双重作用下基层官员的“层级博弈式”避责行为》，《甘肃行政学院学报》2021 年第 4 期。

(5) 倪星、王锐：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017 年第 2 期。

(6) (13) (16) (18) (19) 倪星、王锐：《权责分立与基层避责：一种理论解释》，《中国社会科学》2018 年第 5 期。

(7) 弗兰克·J·古德诺：《政治与行政》，华夏出版社 1978 年版，第 11—14 页。

(8) 王一星：《政治问责与行政问责的比较分析》，《中共浙江省委党校学报》2008 年第 4 期。

(9) 张贤明、杨楠：《政治问责及相关概念辨析》，《理论探讨》2019 年第 4 期。

(10) 陈硕：《“硬指标”的“软约束”：干部考核“一票否决制”的生成与变异》，《四川大学学报》（哲学社会科学版）2020 年第 1 期。

(11) 荣敬本、崔之元：《从压力型体制向民主合作制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社 1998 年版，第 27—30 页。

(12) 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014 年第 6 期。

(15) 邓大才：《反向避责：上位转嫁与逐层移责——以地方政府改革创新过程为分析对象》，《理论探讨》2020 年第 2 期。

(17) (20) 叶紫蒙、马奔、马永驰：《危机管理中政府官员避责的结构性差异——以新冠疫情防控期间的问责为例》，《中国行政管理》2022 年第 2 期。

(21) 黄毅：《风险约束情境下基层干部避责的机制诱因、策略逻辑与治理对策》，《天津行政学院学报》2021 年第 5 期。

(22) (24) 金晓燕、刘莉、任广乾：《突发公共卫生事件中地方政府避责行为的生成因素及治理》，《东南学术》2021 年第 6 期。

(25) 吴春宝：《基层治理中容错机制低效运转的生成逻辑与化解路径——基于避责的分析视角》，《探索》2021 年第 6 期。

作者简介：李韬，安徽大学社会与政治学院讲师，安徽合肥，230601。

（责任编辑 刘龙伏）