

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2018.01.009

# 高压反腐下行政不作为的发生机理与治理机制

## ——以问责要素的系统分析为视角

吕永祥, 王立峰

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

**摘 要:** 目前学术界对行政不作为的既有研究主要从单一问责要素的角度展开, 弥补这些研究不足需要从各问责要素和不同的行政不作为类型之间的关联入手建立行政不作为的“问责主体—问责对象—问责内容”三维分析框架。从该分析框架出发, 高压反腐通过问责主体不合理的权责配置、问责对象的履责风险的提高和问责内容的不均衡设置分别产生行政主体“不能为”“不敢为”和“不愿为”的问题。基于此, 应当将健全问责要素作为行政不作为的治理机制, 通过合理配置问责主体的权责、降低问责对象的履责风险和设置均衡的问责内容分别切断上述三种行政不作为类型的发生机制, 实现行政不作为的精准化治理。

**关 键 词:** 高压反腐; 行政不作为; 问责要素; 精准化治理

**中图分类号:** D 035

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2018)01-0059-07

## Generation Mechanism and Governance Mechanism of Administrative Inaction Under High-pressure Anti-corruption

### ——Based on a Systematic Analysis of Accountability Elements

LYU Yong-xiang, WANG Li-feng

(School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** At present, the existing studies on administrative inaction in the academia are mainly carried out from the perspective of a single element of accountability mechanism. Based on the previous research, this paper is unfolded with the correlation of various accountability elements and different types of administrative inaction with the purpose of constructing the three-dimension analysis framework of “accountability subject-accountability object-accountability content” of administrative inaction. Under this framework, three types of administrative inaction (cannot do, dare not to do and not willing to do) are generated respectively by aggravating the unreasonable right and liability allocation of accountability subject, responsibility-performing risk of accountability object and unbalanced setting of accountability content under high-pressure anti-corruption. On the basis of this analysis, the perfection of accountability elements should be regarded as the governance mechanism for administrative inaction. The generation mechanisms of the three types of administrative inaction mentioned above could be

收稿日期: 2017-05-26

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关资助项目(17JZD003); 国家社会科学基金资助项目(17BFX017)。

作者简介: 吕永祥(1988-), 男, 安徽亳州人, 吉林大学博士研究生, 主要从事国家监察体制改革和行政不作为研究;  
王立峰(1976-), 男, 辽宁鞍山人, 吉林大学教授, 博士生导师, 主要从事国家监察体制改革和廉政理论研究。

cut off through the reasonable allocation of right and liability of accountability subject, reducing responsibility-performing risk of accountability object and balanced accountability content, and the precise governance of administrative inaction would be realized.

**Key words:** high-pressure anti-corruption; administrative inaction; accountability element; precision governance

党的十八大以来,在高压反腐态势下,行政机关及其工作人员因为惧怕严厉的问责后果而不作为的问题日益突出。针对此种现象,2017年3月,李克强总理在第十二届全国人民代表大会第五次会议上作的《政府工作报告》中指出,要“强化督查问责,严厉整肃庸政懒政怠政行为”。问责内容具有消极责任和积极责任两个不同的面向,从规范意义上来讲,问责机制既是党和国家预防和惩治腐败现象的重要工具,同时也是督促行政机关及其工作人员积极履行其法定职责的重要工具。高压反腐通过对问责主体、问责对象和问责内容等问责要素的压力传导而作用于行政机关及其工作人员的履责能力和履责意愿。基于此,本文从“问责主体—问责对象—问责内容”三维分析框架出发,探讨高压反腐下“不能为”“不敢为”和“不愿为”三种主要的行政不作为类型的发生机理与治理机制,以期对建立讲责任敢担当的责任政府有所裨益。

## 一、文献综述与分析框架的提出

“所谓高压反腐,其要义是指立足于‘不敢腐’,通过严厉惩治腐败,形成强大的震慑力,从而压制腐败的滋生蔓延。”<sup>[1]</sup>党的十八大以来,党和政府采取对腐败零容忍、加大中央巡视的力度等一系列高压反腐策略。高压反腐在提升反腐败效果的同时,也产生了一定的“副产品”,一个典型表现就是行政不作为问题变得日益突出。“行政不作为是指行政主体及其工作人员负有某种作为的法定义务,由于其程序上消极地不为一定动作或动作系列而使该义务在能够履行的情况下没有得以履行的一种行政行为。”<sup>[2]</sup>

问责要素分析是目前学术界研究行政不作为的成因及对策的一个重要维度。问责要素是构成问责机制的基本单位,马克·波文斯(Mark Bovens)认为,“问责机制是一种由问责主体和问责对象构成的社会关系,在此关系中问责对象有义务对其行为进行解释和辩护,问责主体则会根

据问责对象的陈述提出问题和作出判断”<sup>[3]</sup>。在此基础上,安德里斯·谢德勒(Andreas Schedler)认为,“问责是指问责对象就其责任事项向问责主体负责,它主要包括问责主体、问责对象和问责内容三个要素”<sup>[4]</sup>。由此可见,问责主体、问责对象、问责内容是问责机制中三个最为重要的构成要素。基于此,本文也主要从这三个方面对既有行政不作为研究进行理论检视,力求发现其改进之处。

首先,问责主体的角度。李娟和余湘从上级政府的权责配置状况特别是上下级政府之间权责关系的角度分析了基层政府中存在较多行政不作为现象的成因及其治理对策<sup>[5]</sup>。张忠则从行政不作为的政治问责机制出发,从人大机关的问责主体地位的缺位入手探讨了行政不作为的成因及其治理对策<sup>[6]</sup>。

其次,问责对象的角度。何丽君从作为问责对象的干部个体的履责意愿和履责能力的角度分析了行政不作为的成因及其治理对策<sup>[7]</sup>。蔡放波则从各政府部门之间权责划分不清晰和问责对象不明确的角度探讨了行政不作为的成因及其治理对策<sup>[8]</sup>。

最后,问责内容的角度。金太军等从问责内容侧重于消极责任的承担而忽视积极责任的履行的角度分析了行政不作为的成因及其治理对策<sup>[9]</sup>。苏忠林从目前行政问责机制中的问责内容重视有错追责而忽视对不作为的追责的角度分析了行政不作为的成因及其治理对策<sup>[10]</sup>。

上述从单一问责要素出发对行政不作为的发生机理与治理机制的研究为本文进行行政不作为的问责要素系统分析提供了研究的基础。在此基础上,本文从问责要素的系统分析这一视角出发,针对“不能为”“不敢为”和“不愿为”这三种高压反腐下常见的行政不作为类型,提出了“问责主体—问责对象—问责内容”三维分析框架,力求从这三个问责要素的角度分别阐释高压反腐下上述三种行政不作为类型的发生机理,在此基础上提出每种行政不作为类型的精准化治理对策(见图1)。

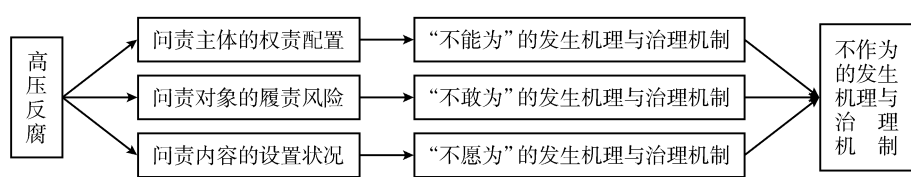


图1 “问责主体—问责对象—问责内容”三维分析框架

准确剖析行政不作为的发生机理与治理机制建立在行政不作为进行类型学划分的基础上，“不能为”“不敢为”和“不愿为”是三种常见的行政不作为类型，三者与行政机关及其工作人员的履责能力和履责意愿密切相关。在当前问责的制度化水平有待提高的情况下，高压反腐通过对问责主体、问责对象和问责内容的压力传导，对行政机关及其工作人员的履责意愿和履责能力产生了一定的消极影响，分别作用于上述三种行政不作为类型的发生机制。具体而言，从“问责主体—问责对象—问责内容”三维分析框架的角度看，高压反腐通过对问责主体的权责配置的影响作用于府际关系中下级政府特别是基层政府的履责能力，这是揭示“不能为”的发生机理与治理机制的重要维度；高压反腐通过对问责对象的履责风险的影响作用于行政人员的履责意愿，这是揭示“不敢为”的发生机理与治理机制的重要维度；高压反腐通过对问责内容的设置状况的影响作用于行政机关及其工作人员的履责意愿，这是揭示“不愿为”的发生机理与治理机制的重要维度。从“问责主体—问责对象—问责内容”三维分析框架出发分析行政不作为的发生机理与治理机制，有助于在问责主体、问责对象和问责内容三个问责要素与“不能为”“不敢为”和“不愿为”三种行政不作为类型之间建立有针对性的勾连，分别从每一个问责要素的角度揭示每一种行政不作为类型的发生机理，从而在“对症下药”的基础上实现行政不作为的精准化治理。

## 二、高压反腐下行政不作为的发生机理：以问责要素的系统分析为视角

高压反腐是特定历史阶段党和国家提高腐败治理力度的产物，虽然它并不是行政不作为产生的充要条件，但是在问责机制不健全条件下，高压反腐仍旧会通过问责主体、问责对象和问责内容三个问责要素的压力传导，对作为个体的行

政人员和作为组织的行政机关两类行政主体的履责意愿和履责能力产生一定的消极影响。

### 1. 问责主体不合理的权责配置导致行政主体“不能为”

问责主体是指问责程序的启动者和问责处理决定的作出者。“不能为”是指行政机关及其工作人员因为资源、权力和履责本领等方面的不足而缺乏相应的履责能力。高压反腐对行政主体的履责能力的消极影响体现在，自上而下的高压反腐增强了上级政府在府际关系中的优势地位，上级政府向下级政府超额分配任务和转移责任的行为导致下级政府特别是基层政府因为权小责大、事权与财权不匹配而只具有较弱的履责能力，这是导致基层政府中存在较多“不能为”现象的重要原因。人民论坛问卷调查中心基于8 896份公众样本的调查显示：七成以上受访者认为基层干部最容易出现“为官不为”现象<sup>[11]</sup>。

首先，从权责关系的角度看，高压反腐加剧上下级政府之间权责不对等的问题，导致下级政府特别是基层政府缺乏履行其职责所需要的充分的权力。由于平行监督机制的效力尚未充分发挥出来，目前我国的腐败治理方式以自上而下的监督和问责为主，“高压反腐的一个重要方式是自上而下的巡视”<sup>[12]</sup>。基于下级服从上级的科层制权威，这种自上而下的腐败治理方式在具有权威性高、实施问责阻力小等优势的同时，也具有加剧不同政府层级之间的信息不对称问题和上级向下级推卸责任的问题等诸多缺陷。由于目前我国关于不同政府层级之间的权责关系缺乏明确细致的法律规定，上级政府是下放权力还是收紧权力，是严格履行职责还是向下级政府转移责任，在很大程度上主要取决于它自身的意愿。“由于政府层级过多，地方政府间的责任和权限也难以明晰化，上级政府往往利用其行政优势分配权力与资源，往往是‘好事，则争取；坏事，则下推’。”<sup>[13]236</sup>在高压反腐的影响下，为保障自上而下的腐败治理方式的有效性，上级政府往往会选择收紧下级政府手中的权力，但是对下级政府廉洁从政和有效治理

的责任要求却相对提高。“以基层政府为例,大量的事务都并未集中反映在表征职责的‘三定’方案中,而是表征在‘交办的其他事项’中,基层政府的权力边界比职责边界更为狭窄。”<sup>[14]</sup>权力是履行职责的基础,下级政府特别是基层政府面临的这种责大权小的问题制约了其履责能力的提升,导致各种“不能为”现象的产生。

其次,从资源与任务的分配的角度看,高压反腐加剧上下级政府之间财权与事权不匹配的问题,削弱了下级政府特别是基层政府的履责能力。我国的压力型体制之中,在政绩考核和政府间竞争的驱动下,上级政府在向下级政府分配任务和指标时,“层层加压”和指标递增是一个常见的特征。县乡两级政府作为行政体系的末梢,它们所承担的责任和任务往往是最重的,维护社会稳定、推广义务教育、兴建基础设施等都属于其责任范围。但是从资源分配的角度看,由于“国家占有与控制资源是按照行政权力授予关系,分配至各级不同类型和级别的政府部门中”<sup>[15]</sup>,县乡两级政府的行政层级最低,它们所分配到的资源往往也是最少。1994年分税制改革加大了地方财政向中央转移的力度,县乡两级政府财政困难的问题变得更为突出<sup>①</sup>。这种资源和任务分配的不均衡问题,致使基层政府缺乏完成上级政府分配的相应任务的履责能力,在基层政府中因为缺乏相应的资源和权力而导致的“不能为”现象比较突出。

## 2. 问责对象履责风险的提高导致行政主体“不敢为”

问责对象是问责活动所针对的客体,它回答的是“问谁的责”这一问题。不敢为是指行政主体抱着‘多做多错,少做少错,不做不错’的自保逻辑,出于规避履责风险的考虑,在其应当履行的职责面前畏首畏尾、不敢有所作为。高压反腐对行政机关及其工作人员的履责意愿的消极影响体现在,它通过加剧问责对象的履责风险致使他们因为惧怕严厉的问责后果而变得“不敢为”,积极主动履行职责的意愿有所降低。人民论坛问卷调查中心基于8896份公众样本的调查显示:五成以上受访者认为“胆小怕事‘不敢为’”是“为官不为”的真正原因<sup>[11]</sup>。

十八大以来,党和政府注重建设“不敢腐”有效机制,强调对党风廉政建设不力的责任主体进行严厉的问责,但是,“过度严厉的惩罚会将政府官员逼入非正常状态,整天生活在恐慌和麻痹之中,因为担心和畏惧严厉的问责结果而不敢积极作为”<sup>[16]</sup>。此外,行政机关及其工作人员作为相对理性的行政主体,趋利避害是其决定是否履行职责的一个重要考量。在高压反腐的影响下,他们因为行政过失和行政过错而受到惩罚的风险和概率显著增加,行为变得趋于保守,逐渐将行政不作为当成一种理性算计之后的策略选择:“因为政府官员履行职务越不积极,他本人就越安全;履行职务越积极,他面临的风险越大,如此产生的后果是慑于这种责任的威胁,行政官员就不敢按公共利益的要求,……果断地履行职责”<sup>[17]</sup>。行政人员除了消极地完成一些常规性的责任事项之外,“对于那些职责划分不明确,可做可不做,或者存在一定的风险的工作,容易产生无人负责的问题”<sup>[18]</sup>。

## 3. 问责内容的不均衡设置导致行政主体“不愿为”

问责内容是指问责对象应当承担何种职责及这些责任事项的履行情况。“不愿为”是指行政机关及其工作人员因为激励机制的不健全或考核结果运用的不充分等因素的影响而丧失主动履行责任的履责意愿。从问责内容的角度看,高压反腐对行政机关及其工作人员的履责意愿的消极影响主要体现在以下两个方面。

首先,高压反腐致使问责内容侧重于强调消极责任的承担而忽视积极责任的履行,这种不均衡的问责内容容易削弱行政人员的责任感和履责意愿,产生“不愿为”的问题。“责任感意味着一个行政官员感觉或理解义务,这是责任的主观形态。”<sup>[19]</sup>行政人员的责任感和履责意愿来源于他们对责任内涵的全面理解和对履行积极责任的重要性的充分认识。问责中的责任包含消极责任和积极责任两种含义。权力本身意味着责任,履行为社会和市场提供公共产品和公共服务的积极责任是行政人员获取和行使权力的正当性理由,也是维护和增进社会公共利益的关键。对履行积极

① 据国家审计署公布的数据,截至2013年6月底,县级政府负有偿还责任的债务为39573.60亿元;乡镇政府负有偿还责任的债务为3070.12亿元。参见:中华人民共和国审计署.2013年第32号公告:全国政府性债务审计结果[EB/OL].[2017-05-06].<http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c63642/content.html>.



责任的重要性的上述理解是行政人员培育责任感和担当精神的认识来源。高压反腐侧重于对滥用职权等各种乱作为现象进行严惩,对于懒政、怠政等各种不作为现象的关注度较低。受其影响,在目前的行政问责中,问责内容侧重于行政人员对消极责任的承担,忽视了行政人员履行积极责任的重要性。这种不均衡的问责内容导致行政人员的责任感缺乏,削弱了他们的履责意愿。

其次,高压反腐致使问责内容侧重于对权力腐败等各种乱作为现象进行严惩,忽视了对良好绩效表现进行激励,这种不均衡的问责内容容易使行政人员产生“不愿为”心理。针对政府官员应当对何种问责内容负责,问责理论中有两种不同的观点:“一种观点将问责等同于官员的诚实和严格遵守规则,这实际上是一种消极的和过程导向的问责观点。另一种观点则认为,问责意味着政府官员因其承担法定职责而必须积极表现”<sup>[20]</sup>。由此可见,问责内容具有规则导向和绩效导向两种不同的倾向,从规范意义上看,两者应当是相互配合和相辅相成的关系。但是我国的行政问责机制在问责时注重建立独立的反腐败巡查机构这样的“严厉”的惩罚方法,而对市民积分卡和社会调查等“温和”的激励方法运用不够充分。在高压反腐的驱动下,政府建立的“许多传统问责机制的逻辑在于惩罚而不是改善公共管理和公共服务的质量和效应”<sup>[21]</sup>,忽视了问责内容中绩效导向的一面。一个典型表现就是,在问责实践中针对滥用权力和不遵守职业规则两种问责内容而启动问责程序的问责案例较多,而针对行政不作为启动问责程序的问责案例相对较少。上述不均衡的问责内容使得行政人员缺乏履行积极责任的正向激励机制,削弱了他们的履责意愿。

### 三、健全问责要素：高压反腐下行政不作为的一种治理机制

高压反腐对行政机关及其工作人员的履责意愿和履责能力的影响并不必然是消极的,高压反腐和积极行政的并行不悖建立在健全问责要素的基础上。通过问责主体权责的合理配置、降低问责对象的履责风险和设置均衡的问责内容能够在很大程度上切断高压反腐下“不能为”“不敢为”和“不愿为”三种行政不作为类型的发生机制,实现不同行政不作为类型的精准化治理。

#### 1. 以问责主体权责的合理配置应对高压反腐下的“不能为”

首先,通过多个政府层级之间责任清单的协同编制,明确中央政府、地方政府和基层政府在政府职责等方面的不同侧重点,综合运用权力清单制度和责任清单制度将不同政府层级之间的权责界限明确地规定下来,防止上级政府在高压反腐的影响下利用自身的优势随意向下级政府转嫁责任和分配任务,保障下级政府特别是基层政府的履责能力。一方面,在编制规范政府纵向间关系的权力清单和责任清单时,重点应当规范地方政府根据其自由裁量权可以自主选择的职能,以国家法律、党内法规和政府的“三定”方案作为梳理各级行政机关的权限和职责事项的依据,减少地方政府因为自由裁量权过大而向基层政府随意转移责任和分配任务的情况,明确地方政府和基层政府之间的权责界限。另一方面,中央政府还应当加强对中央政府、地方政府和基层政府在履行职责和承担职能等方面的不同的侧重点调研工作,将地方性的公共物品和全国性的公共物品、中央政府的宏观调控、地方政府的具体政策引导与基层政府的微观管理等因素区别开来。通过综合考虑中央政府、地方政府和基层政府的不同特点和能力来合理界定各个政府层级之间的管理权限和责任边界,改变中央政府、地方政府和基层政府之间职责同构的状态。

其次,上级政府在向下级政府特别是基层政府分配任务时,应当坚持事权和财权相一致、管理权能与实际责任相一致的原则,通过权力下放、资源下沉等多种途径分配给下级政府特别是基层政府与其任务相匹配的资源与权力,切实提高他们的履责能力。一方面,针对基层政府财权和事权不匹配这一问题,中央政府“对于不同政府层级之间财权和事权的划分,应遵循事权决定财权的原则,一级政府管理多少公共事务,承担多少支出责任,就应有多少相应的财政能力作为保障,使之具有稳定性和可预期性”<sup>[13]245</sup>。在具体事权逐渐下移的趋势下,中央政府和省级地方政府要加大向基层政府的财政转移支付的力度,综合考虑基层政府的人口规模、职责事项和财政实力等具体因素来确定中央划拨资金的实际额度,通过加强财政审计、巡视监督等手段提高财政转移支付资金的使用效率。另一方面,针对下级政府特别是基层政府管理权能与实际责任不一致这一问题,中

央政府在合理分配不同政府层级之间的职权与职责时,应当坚持管理权能与实际职责相一致的原则,改变压力型体制片面强调压力传导和任务下达的倾向,借助强县扩权等多种渠道实现权力的真正下放,充实基层政府的管理权能。省管县体制是我国政府简政放权、实现权力下放的重要举措,省级政府要加大向县级政府下放权力的力度,在保留政治统治和宏观调控等职能和权力的同时,可以考虑将政策执行权、日常社会事务管理权等具体权力下放给县级政府,为其更好地完成省级政府分配的任务提供权力基础。

## 2. 以降低问责对象的履责风险应对高压反腐下的“不敢为”

“更多的问责制度安排未必带来更好的政府治理”<sup>[22]</sup>,“高压反腐所带来的‘问责超载’问题不仅仅会窒息公共管理者的改革创新意识和企业家精神”<sup>[23]</sup>,还会迫使行政人员因为履行职责风险太高而不敢积极履行职责。基于此,要解决行政人员“不敢为”的问题,应当反思问责的限度,通过建立健全容错纠错机制来降低行政人员的履责风险,解除他们履行职责的后顾之忧。

健全容错纠错机制,首先应当建立在对行政人员的责任事项进行精致的类型学划分的基础上,将行政人员所从事的日常行政管理工作和制度改革、政策创新工作区分开来,在“三个区分”的基础上建立两类相互区别的考核标准和问责机制。对履行常规性责任事项不到位的行政人员进行严肃地问责,对从事改革创新工作的行政人员要适度宽容其失败,为改革创新者撑腰鼓劲。其次,要从主观与客观、动机和结果等维度进一步明确容错免责的范围和标准。对因为客观条件的限制和不可控的外力因素而导致法定职责履行不到位的行政人员进行适度地容错,对因为主观原因和主体责任履行不力而导致法定职责履行不到位的行政人员要进行严肃地追责;对于出于增进社会公共利益的善良动机并且未造成不良社会影响的行为可以进行适度地容错,但对于出于自利动机且导致严重的政治和社会后果的行为要进行严肃的问责。最后,要完善容错纠错的程序,进一步明确容错免责决定的作出主体、容错免责申请的提出对象、容错免责的法理依据、容错免责申请的处理时限和容错免责裁决的救济程序。通过严格和规范的程序设置,确保容错纠错机制的严肃性和公信力,在充分发挥容错纠错机制对改革创新

者的保障作用的同时,防止容错纠错机制成为行政人员逃避责任的避风港。

## 3. 以问责内容的均衡设置应对高压反腐下的“不愿为”

首先,通过加强责任清单制度建设明确积极责任的内容和履行积极责任的重要性,通过对履行法定职责不到位的行政人员进行严肃地责任追究,倒逼他们树立责任意识和担当精神,从正反两个方面提升行政人员的责任感和履责意愿。强调积极责任的履行与“法定职责必须为”的责任清单制度相契合,责任清单制度主要立足于解决不作为的问题。一方面,加强责任清单制度建设应当建立在以国家法律、党内法规和“三定”方案为依据对各级政府的法定职责进行细致梳理和精细化分类的基础上,将经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四大项政府职责进一步分类成二级指标和三级指标,并明确与每项责任对应的政府部门和工作人员。通过明确每一项政府职责的履行主体和每一个责任主体的责任事项,使行政机关及其工作人员明确自己应当履行的积极责任的主要内容,引导他们认识到履行积极职责的重要性。另一方面,责任清单制度应当和问责制度结合起来使用,将责任清单制度的执行情况作为对行政机关及其工作人员是否进行问责的一个重要依据,将责任清单制度中的法定职责履行不到位作为追责情形。通过对履行法定职责不到位的行政人员进行严肃地问责,来倒逼行政人员树立责任意识和担当精神。

其次,健全绩效问责机制,通过对绩效表现良好的行政机关及其工作人员进行相应的奖励来提升他们的履责意愿,解决高压反腐下行政人员“不愿为”的问题。“绩效问责聚焦于对实现良好的公共管理和公共服务结果的行政主体建立奖励机制”<sup>[24]</sup>,它对解决行政不作为问题的积极意义在于,“对那些诚实和具有前瞻性的官员来说,奖励机制能对他们产生较好的激励效果,甚至能形成较好的绩效,并且奖励机制有时也会对一般普通职员产生诱导作用”<sup>[25]</sup>。一方面,健全绩效问责机制应当完善政绩考核机制的指标体系,合理配置每项指标的权重。从考核指标权重的角度看,在完善现有的岗位责任制的基础上,要提高“德能勤绩廉”中“能”和“绩”两个重要指标在政绩考核机制中的指标权重,更加注重对积极责任履行情况的考核;从考核指标内容的角度看,要加强对行

政机关及其工作人员的履责能力和行政效能、民众对行政机关及其工作人员的行政效能感等指标内容的考核,运用成本收益分析等方法来加强对行政机关及其工作人员履行职责的产出效果的考核。另一方面,健全绩效问责机制,还应当加强绩效考核成果的运用,将行政机关及其工作人员的绩效表现作为对其进行选拔任用、业绩评定、评奖评优的重要依据,综合利用评奖评优、职务晋升、诫勉谈话、通报批评、取消评奖评优资格、降职等奖惩方式将行政人员的绩效表现与他们的工资福利的改善、职位的晋升等利害事项勾连起来,使绩效考核制度、职位晋升制度、工资福利制度等都成为绩效问责发挥奖惩效力的制度平台。

参考文献：

[1] 邓联繁. 保持高压反腐的战略定力[J]. 湖南社会科学, 2014(6):5-8.

[2] 周佑勇. 行政不作为的理论界定[J]. 江苏社会科学, 1999(2):46-50.

[3] Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1[J]. European Law Journal, 2007,13(4):447-468.

[4] Schedler A. Conceptualizing Accountability [M] // Diamond A S L, Plattner M F. The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999:21-23.

[5] 李娟,余湘. 影响基层干部“为官不为”的体制机制因素分析[J]. 理论探索, 2016(6):22-25.

[6] 张忠. 论行政不作为的政治问责[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2011,27(2):35-40.

[7] 何丽君. “为官不为”的现状、原由及其治理对策[J]. 红旗文稿, 2015(13):43-44.

[8] 蔡放波. 论行政不作为及其治理[J]. 中国行政管理, 2007(1):20-23.

[9] 金太军,张健荣. “为官不为”现象剖析及其规制[J]. 学习与探索, 2016(3):42-47.

[10] 苏忠林. 基于行政责任理论视角的“为官不为”现象探析[J]. 中国行政管理, 2016(1):13.

[11] 王卓怡,常妍,孟宪强. 不敢干、不愿干还是不会干:部分官员不作为真实原因调查分析报告[J]. 人民论坛, 2015(15):14-17.

[12] 储建国. 高压反腐应谨防的问题[J]. 人民论坛, 2014(7):7.

[13] 中国行政管理学会. 政府层级管理[M]. 北京:人民出版社, 2009.

[14] 何哲. 政府边界问题及行政体制改革的基本原则研究[J]. 北京行政学院学报, 2016(4):55-65.

[15] 李路路,李汉林. 中国的单位组织:资源、权力与交换[M]. 杭州:浙江人民出版社, 2000:66.

[16] 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. 北京:中国人民大学出版社, 2007:23.

[17] 张成福. 责任政府论[J]. 中国人民大学学报, 2000,14(2):75-82.

[18] 马泽红. 高压反腐态势下的行政不作为法律问题研究[J]. 人民论坛, 2016(14):98-100.

[19] Finer H. Administrative Responsibility in Democratic Government[J]. Public Administration Review, 1941,1(4):335-350.

[20] Paul S. Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control[J]. World Development, 1992, 20(7):1047-1060.

[21] Shah A. Performance Accountability and Combating Corruption[M]. Washington, D. C. : The World Bank, 2007:20.

[22] Dubnick M. Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms[J]. Public Performance & Management Review, 2005,28(3):376-417.

[23] Bovens M. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism[J]. West European Politics, 2010,33(5):946-967.

[24] Kathe C. Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation[M]. Boca Raton: CRC Press, 2006:117.

[25] Ackerman J M. Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion[M]. Washington D. C. : The World Bank, 2005:11.

(责任编辑:付示威)