

责任政治中的问责与避责互动逻辑研究^{*}

谷志军 陈科霖

[摘要] 责任政治是人类社会对现代政治生活的共同追求,问责与避责则在责任政治中以“一币两面”的形态相伴而生。正是由于问责与避责的互动在责任政治中达成功动态平衡,从而维系了整个责任政治体系的相对有序运行。通过基于政治现象的深入考察,可以发现问责与避责之间的互动逻辑,概括而言,两者之间呈现出三种基本的博弈模式,即结构性策略、表象性策略与政策性策略。推进责任政治的建构,需要在重新认识问责与避责关系的基础上,建立问责与避责有效链接的机制,从而使二者在辩证中实现有机统一。

[关键词] 责任政治;问责;避责;责任

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2019) 06-0082-05

问责是现代政治生活中的重要制度设计,政治学家弗朗西斯·福山曾经指出,“强大的国家能力”、“法治”以及“民主的责任制政府”^[1]是一个成功国家在治理过程中所必备的基本要素。由此可见,责任政治对于建构现代化的国家治理能力具有重要的理论与实践意义。然而,责任政治中的一对共生的现象——“问责”(accountability)与“避责”(blame avoidance)却值得加以深入的关注。对于责任政治的建构而言,“问责”旨在通过促使公职人员对其行为负责,从而使公权力受到制约,它是一个正向的运作机制;而“避责”则出于公职人员应对惩戒措施的策略性行为,进而使公权力摆脱制约,它从负向的进路对责任政治产生作用。通过相关研究学术史的回顾可知,问责与避责相关研究的重点关注两大主题:其一,如何追究公职人员失责所应承担的责任;其二,公职人员在面对问责时采取何种应对策略。在既有研究的基础上,本文旨在将问责与避责置于责任政治的框架之下,考察二者之间的内在关系并探究其在责任政治中的互动逻辑。

一、问责与避责:责任政治的两种互动形态

建立一个对人民负责任的政府是现代国家治理的核心问题,理论和实践界普遍认为,科学有效的权力制衡机制是实现“负责任的政府”的关键,而问责则是权

力制约监督问题在操作化层面的具体呈现。实际上,问责作为民主治理的重要标志,与政治和行政学领域的诸多议题都有着深入的联系。众所周知,现代意义上的问责研究始于弗里德里希与芬纳就现代民主政府中的行政责任问题之争,这场学术争论开启了问责议题研究的两种思路。^[2]随后,罗美泽克和达布尼克的研究奠定了这一议题研究的里程碑,他们所构建的问责期望管理范式以及问责四维分析框架,为后续系统性研究提供了重要的理论参考。^[3]而就在问责研究兴起的同时,避责的相关研究也在悄然展开,并逐步成为学术界关心的议题。韦弗从公职人员的行为动机出发,探讨了避责现象背后的成因,并总结形成八种常见的避责策略。^[4]随后,相关研究对具体政治场域中的避责现象展开了研究,从避责行为的成因、手段、后果等方面出发,在综合理论对话基础上形成了相应的解释框架。

在责任政治框架中,问责与避责是同一组政治现象的“一币两面”。问责由于处于现代民主治理的焦点,使其概念内涵不断拓展和丰富,从不同视角下的解读往往结果迥异。因而有学者将“问责”描述为“模糊不清的”、“不断扩张的”、“变色龙般的”、“难以捉摸的”概念。但波文斯对问责的定义具有很强的代表性,他指

* 基金项目:国家社科基金重大专项课题“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”(编号:18VSJ052);广东省普通高校特色创新类项目“中国共产党党内法规实施评估研究”(编号:2018WTSCX127)

作者:谷志军,深圳大学城市治理研究院副院长、当代中国政治研究所研究员,硕士生导师;陈科霖(通讯作者),深圳大学城市治理研究院助理教授,深圳 518060

出问责是“问责主体与问责客体之间的关系”。^[5]其中，问责客体有义务就其行为进行解释和证明，问责主体有权利提出质疑和作出判断，问责客体要做出回应并承担相应的责任后果。换句话说，问责实质上是一种“问责者”（问责主体）与“被问责者”（问责客体）之间的互动关系。在这个关系之中，问责者对被问责者的行为进行考察和评判，被问责者则需要根据考察和评判结果承担相应的责任（积极或消极的）。

相比于问责而言，避责概念的内涵则相对有限，通常而言，避责的目的在于逃避、转移或减少被问责者所应承担的责任，因而避责是被问责者的一种自我保护行为。^[6]无论从理性经济人假设出发抑或从官僚理性视角考察，避责的实质是公职人员自我保护、趋利避害的一种本能反应。在避责相关研究中，胡德的系列研究关注到了问责强度与避责行为之间的关系。在此基础上，他提出了问责与避责互动关系的三种观点，即正面型、中性型和负面型。^[7]在这三种观点中，负面型也就是二者对立的观点占据了主流。从这一观点出发，责任政治就是不断上演的一幕幕问责者“追责”与被问责者“避责”之间的互动过程。问责者与被问责者的互动在责任政治的整体政治生态之中逐步达到了一个动态平衡，从而维系了整个责任政治体系的相对有序运行。

虽然问责与避责之间可以在理论上简化为问责者与被问责者之间的互动或者说博弈模式，但需要注意的是，在现实中问责与避责的互动逻辑是相当复杂的，二者既可以指向行为层面也可以指向结果层面。从行为层面来看，问责与避责之间的互动就类似于“猫捉老鼠”的游戏——问责者追着问责，而被问责者则忙于避责；而从结果层面来看，问责与避责之间的张力在互动过程中的平衡，恰恰说明问责与避责形成了互为镜像的关系。现实中问责与避责之间的互动表明，在选定避责策略的基础上，相应地必然存在着一种确定的问责策略；而在选定问责策略的基础上，相应地也必然存在着一种确定的避责策略。从这个角度来认识问责与避责，可以深入辨析二者之间互动的内在机制，并进一步探索问责与避责现象背后的心理与制度机制。

可以说，在责任政治议题之下，问责与避责都是内嵌于其间的政治现象所产生的现实问题，二者虽然有着相对的逻辑进路，但总体上均统合于“责任政治”的整体框架之下。与此同时，问责和避责都内含着“因果关系”与“双向互动”的双重逻辑。如何在责任政治的视角下深刻认识问责与避责的内在张力及其互动逻辑，需要对两种现象展开更深入的解构分析。

二、责任政治中的避责博弈：一个类型学分析

在责任政治中，避责策略作为政府官员应对问责的具体表现和实际运用，一直是问责与避责研究的核心内容。但是关于二者之间的互动，目前尚未发展出一种通行的解释性理论或是对互动方式进行系统性归

纳。在已有研究中，学者们主要通过列举式、类型学和决策树三种方式归纳政府官员应对问责的避责策略。^[8]其中，胡德从类型学的视角对问责与避责互动的分析最具代表性，他根据问责强度与避责行为的关系，提出了政府官员应对问责的机构性、表象性和政策性三种避责策略。^[9]从性质上讲，三种策略形态分殊、表现各异，但都着力于解释被问责者通过策略性的方式试图摆脱问责者的追责惩罚，从而寻求被问责者自身利益的最大化。

（一）应对问责的机构性避责策略

所谓机构性避责策略，可以通俗地概括为“找替罪羊法”，即通过将责任加以分解的方式使其层层转移，并最终使自身及所在组织逃脱问责的行为策略。对于机构性避责策略而言，被问责者往往通过制度性的方式来化解责任，其效果好坏取决于“委托—代理”链条的长度与复杂性。在相对简洁的“委托—代理”链条之下，由于责任关系易于明判，因而问责效力往往较强；而当“委托—代理”链条变长时，多重代理将责任关系复杂化，从而可以通过层层转移责任的形式加以消解。这种通过寻找替罪羊来推卸责任的方式，在现实中被广泛应用于各种“暗箱操作”，致使正式的问责机制无法奏效。与此同时，问责者亦有着相应的强化问责策略。例如，政治上的“行政首长负责制”，尤其是领导责任和主管责任的相关规定，使得党政一把手推卸责任变得困难；法律上的“行政委托”机制限制了二次“委托—代理”的使用，使得权力与责任有机统一在同一主体之内，立法机关的特殊性也使得立法责任无法进行推卸与转移。

在现实生活中，机构性避责策略的典型案例，如陕西秦岭别墅事件。对于这一重大责任事件，中央领导曾就此先后作出六次重要批示指示，不可谓不重视。但对中央的工作部署和总书记的重要批示，相关地方政府“搞上有政策下有对策，层层空转”，陕西省委报告里写的“省委省政府高度重视”，实际上并没有在常委会上传达学习也没有进行专题研究，只是简单地批示省委督察室会同西安市委尽快查清。在表面文章之下，可以看到冗长的“委托—代理”链条下的层层避责，区县报市里、市里报省里、省里报中央，看似“会议有传达、领导有批示、工作有督察、结果有报告”，但实际上却是通过逐级寻找“替罪羊”，使得真正的核心问题被搁置。在事件处置过程中，时任西安市主要领导将整改这一重大任务分配给常务副市长，明显使得责任“降格了、降级了、层层衰减了”，真正应当承担责任的人员和机构未能切实肩负起来。通过这一案例可以看出，冗长而复杂的“委托—代理”链条是机构性避责策略的重要促进因素，因此问责者需要在这方面加强相关制度建设，切断被问责者通过这一策略成功避责的渠道。

（二）应对问责的表象性避责策略

所谓表象性避责策略，可以通俗地概括为“转移背

锅法”，即通过宣传、舆论等手段开展对自身有利的解释，从而在促使问责者以及行政相对人注意力转移过程中消解所面临的问责压力。对于表象性避责策略而言，避责者通过事件设计或言语表达等方式，在化解复杂性的基础之上平衡政策利益相关方，从而使责任追究流于形式。具体而言，在此过程中被问责者有两种方式选择：一种是“报喜不报忧”，通过只报道成绩不报道缺点、只说好不说坏等形式，将可能引发责任的负面因素进行转移或遮蔽，诸如部分官员的雷人语录“坏事变好事”就是这种方式的形象呈现；另一种是“金蝉脱壳”，通过制造和利用假象，以舆论控制而非公开辩论的方式来应对问责，比较典型的做法如创造新概念、制造新解读、转移注意力等方式。相应地，问责者可供选择的行动策略可以从限制避责者的过度解读，如保障信息公开、实行决策留痕等方式，加强群众及舆论监督，从而降低被问责者开展避责活动的可能性。

在现实生活中，表象性避责策略的典型案例，如天津港爆炸事故。纵观改革开放以来的全国性重大责任事故，从1979年“渤海2号”钻井翻船事故到1988年T80次列车颠覆事故再到2003年“非典”事件等，几乎无一例外都有主要领导干部被追究责任。相比较而言，天津港事故作为“特别重大生产安全责任事故”，处理过程中部分主要负责人的表现则与公众期待存在一定差距，从中可以发现利用表象性避责策略的情况。根据调查组认定，“有关地方党委、政府和部门存在有法不依、执法不严、监管不力、履职不到位等问题”，可部分主要负责人却在会议上发出“爆炸事故是老师”、“如何把坏事变成好事”等言论，企图利用表象性策略掩盖自身责任，试图逃避追责惩罚或降低责罚程度。从处理结果来看，对于因此事件受到严厉处分的相关部门主要负责人而言，其回应情况不难看出报喜不报忧、金蝉脱壳的影子，都曾企图将舆论或注意力向对被问责者有利的方向加以引导。为此，问责者应当借助其在官僚体系中的地位优势掌握话语权，过滤被问责者所扭曲的信息，使公众能够接收到的信息具有权威性，从而增强问责实效。

（三）应对问责的政策性避责策略

所谓政策性避责策略，可以通俗地概括为“合理论证法”，即通过对政策选择与操作的正当性加以论证，以突出政策选择的必要性和合理性，从而使被问责者个人以及机构的责任最小化。对于政策性避责策略而言，政策的透明与公开本是常用的问责策略，而被问责者充分利用既有的法律法规、政策制度、行政程序等来消解责任，对政策透明性与效率性的追求，使得被问责者在主观上有更强烈的避责动机。与此同时，在民主集中制的制度设计之下，被问责者可以借助集体决策的手段论证其政策制定的合理性、合法性与正当性，从而使行政官员无法“敢于担当”；从侧面而言，被问责者同样可以借助这一理由为自身的失责行为加以辩

护，从而造成了行政官员的“为官不为”。实质上，政策性避责策略借助了政策性的手段，在“趋利”与“保全”两种因素的共同作用下，被问责者通过“欺骗群众”或“疲于自保”，从而使其真正应肩负的责任得以消弭。对于问责者而言，可以通过清晰界定个人与集体责任边界等方式，将责任分解并落到实处。

在现实生活中，政策性避责策略的典型案例，如衡阳自来水公司集体违规事件。据报道，该公司两任“一把手”共事期间，长期带头违纪，借助集体决策之名变相为班子成员谋取私利，甚至发展到不执行上级惠民政策乃至侵害群众利益的行为。例如，“一把手”提议以保证工程调度为由用公款为班子成员购买一部新手机，这种明显违纪的行为却得到了班子成员“集体决策”的高度支持；用公款为班子成员私车充值加油卡、将为群众减免的费用折入其他安装费用等行为，均以“民主集中制”的方式通过并以“集体决策”之名加以实施。在这一案例中，所有的决策环节看似“有民主、有决策、有程序”，但实际上却是变相地利用政策、制度、程序，以“民主”的形式推卸自身本应承担的相应责任，并最终实现了避责的目的。再如第三方评估中的“专家假论证”现象，为政府官员决策合理性进行“背书”，利用制度和程序规避了本应承担的责任。为此，问责者对责任的精准认定显得尤为重要，在科学界定集体决策以及第三方评估中党政领导的主体责任、监督机构的监督责任等基础上，进一步有针对性地选择化解政策性避责的反制策略。

综上所述，问责与避责的责任政治实践中有着复杂的面向。例如，胡德、詹宁斯和科普兰就从动态选择的视角出发考察了问责与避责的复杂关系，并提出了决策树的分析模型。^[10]然而，不管是从静态还是动态层面来讲，对于应对问责的不同避责策略而言，其影响亦有所不同：机构性避责策略往往使政府部门的“委托—代理”链条更加复杂化，并进一步浪费有限的行政精力；表象性避责策略会使公职人员与政府机构的注意力转移到舆论控制之上，其结果是决策效率的低下以及专制风气的养成；政策性避责策略则会使避责者更加“求稳”而错失改革良机，并有可能为满足问责者的需要牺牲真正有需求的弱势群体的利益诉求。因此，正视避责现象对问责实践所带来的影响，有助于进一步反思如何在问责与避责的张力之间寻求平衡，并为构建责任政治体系提供良好的制度设计思路。

三、在张力中寻求平衡：建立问责与避责链接机制

问责与避责是一个双向互动的过程。在互动过程中，被问责一方可以采用机构性避责策略、表象性避责策略以及政策性避责策略逃避自身应当承担的责任，而问责一方同样可以采取简化“委托—代理”链条、掌握话语权以及清晰厘定责任边界等方式加以应对。从建设责任政治的角度出发，问责与避责不宜对立看待，因为相互对立的互动机制意味着责任政治体系形成了

“零和博弈”格局,并不利于推进国家治理体系和治理能力现代化进程。而超越问责与避责之间的对立格局,则需要重新认识二者之间的关系并在此基础上建立起相互链接的机制。

(一) 重新认识问责与避责的关系

从概念内涵分析出发不难发现,问责并不仅仅意味着单纯的责罚。如果过分强调问责的惩戒功用,被问责者必然倾向于采取“逢责必避”的行为策略。事实上,基于理性经济人假设来说,被问责者因惧怕被责罚而采取避责策略是可以理解的,但如何消解这种“逢责必避”的冲动,仍有赖于对问责理念的科学认识以及在此认识基础上的合理制度设计。实际上,从问责核心要素层面讲,问责除了责罚要素之外,另外一个重要维度就是回应。正如学者所指出的那样,“总的来看,旨在以丰富的信息为基础并为促进学习及改进而设计问责制度,就必须重视问责的‘回应’维度而不是仅靠‘责罚’维度,只要认识并做到这一点,问责与避责就不会是截然对立的。”^[11]如果从回应性维度出发认识问责的话,问责就不仅仅是一个负向的惩戒措施,而是隐含着问责者与被问责者之间的沟通、解释和谈判过程,问责与避责也就超越了简单的二元对立。

而对于避责行为而言,问责者与被问责者在“猫捉老鼠”的互动中也会带来积极的影响。在现实运作中,避责行为可以起到对问责加以强化的功用,促使问责者不断改进问责手段使其更加具有针对性与实效性。问责与避责在互动中所形成的共识一旦具有现实可操作性,并转换为一种“默会知识”与“非正式机制”,避责行为则可促进问责机制的进一步完善。从这个意义上说,问责与避责的互动依然可以产生积极效果的。但需要注意的是,问责与避责的有效互动,需要建立在避责是可以被发现的前提基础上。如果责任政治中的避责博弈如同席乐曼和波文斯指出的“并不总是有效行使社会发现功能,而是经常会模糊而非澄清责任”^[12]那样,这样的避责行为便无法发挥积极功效。从这个意义上讲,责任政治建设中有必要就避责行为的良性去向与恶性取向加以区分,从而精准地判定避责的价值属性。

(二) 建立问责与避责有效链接机制

实现问责与避责在责任政治建构中的有效互动,离不开二者之间相互有效链接机制的构建。在西方国家,实现问责与避责之间有效链接的方式是采取“透明法则”的手段,即通过信息公开、透明与共享等方式压缩行政官员避责的空间。实际上,这种方式就是旨在以辩证的眼光看待错误、以宽广的胸怀包容前进中的错误、以事业发展为重揭露并纠正错误。^[13]在现实政治生活中,需要以“三个区分开来”与“三类容错”精神为指导,切实将创新者、担当者、实干者的先行先试、无意过失等探索性工作予以容错免责,将明知故犯、我行我素等违纪违法行为予以纠错追责。对于不谋私利、勤

勉尽责的履职人员,应当以宽容的态度来看待其履责过程中出现的目标偏误,对于符合“三类容错”精神的探索性创新行为,应当不作负面评价,并及时纠错改正、免除相关责任或从轻减轻处理,从而消解改革创新人员的避责冲动。从而在落实责任过程中,构建多维度、多层次的激励保障体系,“实现激励与约束的动态平衡”。^[14]

在现实政治生活中,容错纠错机制作为应对问责与避责之间张力常用的一项政策手段,在构建责任政治进程中发挥着重要的作用,但容错纠错并非在所有情况下均适用。这就需要依据责任性质和责任主体科学界定责任,并在此基础上将容错纠错的范围严格限定在客观错误的范围之内。具体而言,应以法治为价值取向并遵循“程序法治+实体法治”的进路:一是就程序法治而言,应当明确容错与纠错的法定程序,确保容错与纠错制度科学、程序正当、过程公开、责任明确,使得干部容错纠错“有据可循”;二是就实体法治而言,应当着力探索容错与纠错的法理依据和政治依据,通过科学的立法基础使得干部容错纠错“与法有据”。在此基础上,基于责任本位的理论视角,探索建立容错与纠错相互协同的制度体系。只有将问责与避责统一在责任政治以及国家治理现代化的框架之中,实现问责与避责的张力平衡,才有助于推动责任政治建设取得新的进步。

四、结语

将问责与避责置于责任政治框架下,研究通过学术史的梳理分析了问责与避责的概念及其互动形态,从类型学的角度基于具体的案例探讨了问责与避责互动的三种策略,并在此基础上提出了建立问责与避责相链接的互动平衡机制。但是,学术界对这一对政治现象的认识还处于起步阶段,尚未达成理论上的共识。从根本上讲,这些分歧都是由特定文化所形塑的,关键受制于文化层面的影响。文化理论的前提就是,一种文化是由相互负责任的人所组成的体系。可以说,文化承载了彼此负责的政治意涵,问责与避责是内生于特定政治文化之中的,不同的政治文化背景会影响其中的问责与避责行为逻辑。借助从文化视角的讨论,可以进一步拓展在责任政治视角下对问责与避责间关系的认识,并在中国特色的政治文化中,寻找平衡问责与避责关系的解决之道。

政治的运作需要依靠责任来实现,“而责任政治的整体形态则是不同主体之间在互动中秉持责任的价值与态度,以责任为中轴的政治形态”。^[15]因而,从责任政治的框架出发,问责与避责必然处在一个互动的格局之中。而维系这一互动有效性的核心在于民主与法治,亦即对权力的有效制约监督。责任政治是对权力进行有效约束的政治形态,问责与避责在责任政治的框架下应统一于“对人民负责”的价值归依之中。系统全面地理解责任政治中的问责与避责互动逻辑,有利于构建一个以责任为本位的负责制政府,从而在遵

循善政发展的逻辑基础上达到公共治理的善治目标，并最终以责任政治推动国家治理体系和治理能力的现代化进程。

[参考文献]

- [1][美]弗朗西斯·福山.政治秩序的起源[M].毛俊杰译.桂林:广西师范大学出版社,2012.
- [2]谷志军.当代西方问责研究:理论框架、热点主题及其启示[J].中国行政管理,2017(7).
- [3]Barbara S. Romzek and Melvin J. Dubnick. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 1987, 47(3).
- [4]R. Kent Weaver. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 1986, 6(4).
- [5]Mark Bovens. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 2007, 13(4).
- [6]Markus Hinterleitner. Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behavior. *Political Studies Review*, 2017, 15(2).
- [7]Christopher Hood. Blame Avoidance and Accountability: Positive, Negative, or Neutral?. In M. J. Dubnick and H. G. Frederickson. *Accountable Governance: Promises and Problems*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011. pp167–179.
- [8]倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2).
- [9]Christopher Hood. What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance?. *Public Management Review*, 2007, 9(2).
- [10]Christopher Hood. Will Jennings and Paul Copeland. Blame Avoidance in Comparative Perspective: Reactivity, Staged Retreat and Efficacy. *Public Administration*, 2016, 94(2).
- [11]Christopher Hood. Accountability and Blame-Avoidance. In M. Bovens, R. E. Goodin and T. Schillemans (eds). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. New York: Oxford University Press, 2014. pp652–666.
- [12]Thomas Schillemans and Mark Bovens. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload?. In M. J. Dubnick and H. G. Frederickson (eds.). *Accountable Governance: Promises and Problems*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011. pp3–21.
- [13]邵景均.正确把握容错纠错方法论原则[J].中国行政管理,2017(2).
- [14]倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学,2018(5).
- [15]张贤明,张力伟.论责任政治[J].政治学研究,2018(2).

(责任编辑 方晋)

Research on the Interaction Logic of Accountability and Blame Avoidance in Responsible Politics

Gu Zhijun Chen Kelin

[Abstract] Responsible politics is the common pursuit of modern society in human society. Accountability and blame avoidance are accompanied by the form of “one coin and two sides” in responsible politics. It is precisely because of the interaction between accountability and blame avoidance that a dynamic balance is achieved in the responsible politics, thus maintaining the relatively orderly operation of the entire responsible political system. Through an in-depth study based on political phenomena, the interaction logic between accountability and blame avoidance can be found out. In summary, there are three basic game modes between accountability and blame avoidance, namely, institutional strategy, representational strategy and policy strategy. To promote the construction of responsible politics, it is necessary to establish a mechanism for an effective linking of accountability and blame avoidance on the basis of re-recognizing the relationship between them, so that accountability and blame avoidance can achieve an organic unity in dialectics.

[Keywords] responsible politics, accountability, blame avoidance, responsibility

[Authors] Gu Zhijun is Vice Dean at Institute of Urban Governance and Researcher at Contemporary Chinese Politics Research Institute, Shenzhen University; Chen Kelin is Assistant Professor at Institute of Urban Governance, Shenzhen University. Shenzhen 518060