

建设法治政府与 治理为官不为

顾杰



湖北人民出版社



在“建设法治政府与治理为官不为” 理论研讨会上的致辞

(代 序)

高小平

今天,我们在这里召开“建设法治政府与治理为官不为”理论研讨会暨湖北省行政管理学会 2015 年年会,请允许我代表中国行政管理学会向各位领导和专家学者在即将进入年底、工作繁忙的情况下抽出时间前来参加会议,表示热烈欢迎和衷心感谢,向湖北省行政管理学会、华中师范大学、武汉科技大学、湖北省人力资源和社会保障厅以及武汉市城管委,特别是华中师范大学公共管理学院和武汉科技大学文法与经济学院为会议提供的精心安排和优质服务表示诚挚的谢意。

当前,我国正以治理体系和治理能力现代化为总目标,全面深化改革,行政管理体制改革不断深入,简政放权、放管结合、优化服务的各项举措相继推出,抓落实成为关键。在这场“政府的自我革命”中,各地各部门积极转变政府职能,加强机关效能建设,改善政务环境,建设服务型政府和法治政府。但是也出现了一些问题,比较突出的就是存在着“上面热、下面冷”“两头急、中间慢”现象,导致中央、国务院的改革部署决策在执行过程中不很顺畅,甚至出现了“中梗阻”。究其原因,与某些官员的不作为直接有关。

官员不作为的表现有多种形式。有的是强调体制机制原因,不主动改革创新,或者是选择性地执行;有的是不严格依法行政,法定职责不履行,规则面前绕道走,做“无用功”;有的是精神状态不佳,坐而论道,缺乏干事的激情,避事、怕事、不担事,等等。这些现象的存在和蔓延,严重损害了党和政府的形象,降低了行政效率,加大了管理成本,已成为深化改革、推动发展、维护稳定的“瓶颈”。

官员不作为,有其客观原因。一是政治生态尚未得到全面优化。反腐败有助于巩固执政地位,但政治体制改革有待深化,通过体制调动包括公务员在内的广大人民群众积极性的作用难以充分发挥出来,加上当前经济下行压力加大,对新常态还不适应。二是社会信任机制未建立起来。现代公共治理体系是一个多层级、多主体的复合系统,信任是维系这个系统有效运作的纽带,是治理各层面和各主体间

的“软环境”。建立有效的信任机制是一种“软实力”建设。商鞅变法，徙木立信。我国的总体改革政策是具有稳定性、连续性的，但具体措施又是经常变化的，这也导致部分同志误认为法治、政策缺乏公信力。三是改革的正能量和正效应有待释放。改革在初期总会触动部分人的利益，在做大蛋糕后，负面影响会大大缩小，但目前还未达到拐点。四是社会发育滞后，依靠社会组织有效推进公共治理创新还没有形成制度。五是传统文化的不合作主义作祟。古代文人中常流行一种“不合作主义”，认为拒绝权势是气节，但是在如今合作共治、双赢多赢的时代，这是不合时宜的。

执政之要，重在履责，贵在力行。邓小平同志说过：“世界上的事情都是干出来的，不干，半点马克思主义也没有。”干事、作为，既是一个认识问题、态度问题、作风问题、党性问题，也是一个能力问题、制度问题、法治问题。解决不作为，既要从思想、道德上找根源，更要从体制、机制和法治上谋对策。我们这次会议就是在2011年以来掀起治庸问责风暴的中心武汉市召开，显得格外有象征性意义，也有机会学习武汉的治理经验。希望同志们集思广益，从理论到实践，深入研究，为治理为官不为做出贡献。

预祝会议取得圆满成功！谢谢大家。

（高小平，中国行政管理学会执行副会长兼秘书长）

目 录

上篇：建设法治政府与划分权力清单

关于绩效管理法治化的几点思考	吴 江(3)
行政不作为治理之道	王敬波(7)
关于从严治理“为官不为”的思考	翟天山(11)
法治·共治是破解城管困局的良方	朱建华(14)
深刻认识“为官不为”新特点 创新治理“为官不为”新途径	刘 旻(16)
领导干部敢于担当方面的突出问题与对策建议	郝国庆(18)
探索电视问政新思路 力促领导干部有作为	郭 强 陈松松(22)
电视问政助推政府、公民与媒体协同治理的问题与对策	
——以武汉电视问政为例	张世恒 黄 涛(30)
强化新时期领导干部的责任担当	范玺文(38)
湖北法治反腐的制度现状及思考	翟 凯(42)
浅析新形势下我国政府职能的转变	邓 文 王 曾(56)
突发公共事件中的行政问责问题探讨	
——以“天津港”事件为例	汪 烁(62)
完善政府生态问责,促进生态文明建设	孙晓敏(69)

简述中国特色法治政府形成发展、存在问题及路径构建·····	邓文	乔梦茹(76)
当前我国行政审批制度改革的主要问题与对策思考·····		吕卓芸(83)
“结构功能理论”视角下的现代化治理要素分析		
——以苏州市城市治理为例·····		罗慧琳(87)
中小城镇社会养老服务体系建设研究		
——以湖北省S市为例·····		刘婧(93)
对自发型行业协会自治中存在的道德风险问题研究		
——以温州商会为例·····		刘定杰(101)
电视问政的局限性分析·····		李茜(108)
政府和社会共同治理雾霾问题的研究		
——基于伦敦60年治霾经验的借鉴·····	邓泽宏	李娟(113)
传统文化与当代中国国家治理·····		唐建军(118)
我国县级政府依法行政的问题与对策		
——以湖北省为例·····	孔玉梅	李荣娟(122)
我国遏制吏治腐败的不足及对策探析·····		湛雷(131)
权力清单缺失背景下的天津港爆炸事件研究·····	何冬阳	陈泽华(139)

下篇:优化政治生态与治理为官不为

防治“为官不为”的制度建设研究

——以武汉为例·····		周志平(149)
治理“为官不为”的对策思考·····		钟贤超(153)
浅谈“为官不为”的现实表现、成因及治理·····		吴刚(157)
新形势下根治党员领导干部“为官不为”的对策思考·····		金太红(163)
治理“为官不为”常态机制的探析·····	赵远风	杨艳(169)

基于行政责任理论视角的“为官不为”现象探析	赵贯玲(173)
新形势下防治“为官不为”问题研究	王洲洋(179)
旅游市场监管中行政不作为的根源及规制路径	张君琰 许 刚(187)
“为官不为”的危害及其治理	胡 芳(195)
基层领导干部“为官不为”的现实表现及治理对策	罗元兰(201)
试论“为官不为”与政治生态的关联性	周贵卯(204)
中国古代官吏廉政有为优秀传统研究	袁 庆(210)
新常态下“为官不为”的危害、成因及对策研究	奥亚锋 谭盛刚(215)
经济新常态下完善我国政府公共就业服务研究	刘心怡 丁 宇(221)
新时期治理“为官不为”对策思考	张文红(228)
关于党员领导干部“为官不为”问题的调研报告	陈伟才(231)
新加坡行政问责制对我国的启示	许 渊(237)
从“严”从“实”治理为官不为	向 欢(244)
行政治庸问责研究	
——以武汉市为例	夏星雨(250)
完善中国行政问责制	
——基于异体多元问责协同推进的视角	王玲玲(255)
信息技术应用于治理为官不为的研究	李建军(261)
为官不为的表现、成因以及对策研究	王 增 赵远凤(265)
行政问责制:价值意蕴、实践阻梗及完善路径	
——由当前“为官不为”现象引发的思考	王 杰(270)
对“为官不为”现象的浅略探析	邓洪洁(279)
绩效管理视角下领导干部懒政怠政现象研究	田 柯(284)
基层干部“为官不为”原因的社会生态学分析	蒲东恩(292)
新常态下行政不作为现象新解	谭 兴 何程君等(297)

“为官不为”现象分析与治理对策研究	孙 梦(304)
地方政府“治庸问责”的现状、问题与推进策略	
——以武汉市“治庸问责”为例	任闪闪(309)
传统激励理论对我国治理“为官不为”的若干启示	张玉萌(317)
依法治国视阈下的“为官不为”现象探究	刘怀博(323)
为官任性问题的探讨	李木子(331)
“为官不为”的表现、危害、原因及对策浅析	白筱宇(338)

上 篇

建设法治政府与划分权力清单

关于绩效管理法治化的几点思考

吴 江

一、“为官不为”概述

(一)“为官不为”是一个政治问题

对于“官”的理解,大家认为就是指我们的党政领导干部,指我们的公务员。《公务员法》首先明确了“什么是官”“什么是公务员”。它的定义和内涵就是:行使国家权力,履行国家职能的公职人员。所以“官”是一种行使国家权力的职业。那么我们的党政领导干部或者我们的公务员,行使国家权力的职业是一种什么职业?首先是一种政治职业,需要我们研究政治生态问题。所以,“为官不为”的现象不是一个管理问题,不是一个干部管理或者行政管理的问题,首先它是一个政治问题,要从政治层面上给予思考。因此,政治层面上的“为官不为”的内涵可以用马克思的定义来说,就是权力的异化现象。尽管我们说权力的异化可能是一种腐败的问题,但实际上“不为”的问题也同样是一种权力异化。也就是说,用人民赋予的权力,不为人民办事,不履行义务,所以这种异化从政治上来说也是一种政治的低能。

1.“为官不为”的体制根源

体制根源,这与我们的主题和标题相关。今天我们谈的是法治政府与治理为官不为现象。这就点到这个问题的根本上面去了。首先“为官不为”是“人治”现象的结果。我们的体制,实际上长期以来,行政管理体制、干部管理体制等都没有摆脱“人治”,长期以来是处在“人治”的影响下。尽管我们提“法治”很多年,无论是从文化角度,还是从管理体制惯性的角度,“人治”的弊端还是长期存在。所以权力的自我膨胀成了很自然的现象。在这个过程中,目前的“为官不为”是和“为官乱为”相联系的。正是因为长期的“为官乱为”,也就是权力的任性,产生了另一个极端现象“为官不为”,这是人治现象的两个方面表现。我们常说权力下放,一放就

乱，一抓就死。也就是说只要一整治就产生了“为官不为”，一放松就产生了“为官乱为”。所以“为官不为”和“为官乱为”反映在一个问题的两个方面，或者是权力任性的两个极端，虽然产生在少数人身上，但是影响广泛。其表现形式是从“乱为”到“不为”。无论是决策，还是部门权力的扩张，或者是部门的利益化、本位主义、小团体，实际上都是属于“乱为”的范畴。

2. “不为”来自于“难为”

“难为”和当前我们的职能转变相关，我们的官员还不适应职能转变、简政放权、从微观管理转变为宏观管理。所以一谈到把政府职能转到市场去，有些组织和官员都存在一种不适应症。这种不适应症在推进简政放权和行政审批制度改革的过程中就可能表现为不作为，这需要有一个“自我革命”的学习过程。不适应具有一定的普遍性。例如，在审议某个立法的过程中，关于是否要把人员资格认证的审批权放入法律中。专家认为，资格认证过多过滥，不应该把部门的人员水平考试放入法里。有些部门同志不能理解，甚至认为如果没有人员资格认证内容，立法就没有什么意义了。可以看出，部门通过立法扩权具有很强的利益驱动。政府职能转变、简政放权绝不是不作为，而是要有新作为。不理清政府和市场的关系，“难为”就从根本上解决不了，这是普遍存在着的认知不到位的问题。

3. “不为”来自于“怕为”

一有作为就怕犯错，触高，触线，触电，怕违反规定。我想这是“不干净”的作为，所谓“屁股有屎不干净”的作为，所以心有余悸。这些情况，许多干部用一种不是纠错的方法而是惰性的方法来解决。这是“把权力关在笼子里”、反腐倡廉所带来的压力，心态发生的一个变化。所以在这方面，不管是“乱为”“怕为”，还是“难为”，不同程度上都反映了我国法制不够健全，有法不依，无法可依，追究不够，问政、问责不到位。

(二) “为官不为”是一个社会问题

“为官不为”不仅是出自于中央领导对我们官员的一种批评，而且它首先是来自于社会的批评，来自于群众的反映。今天的群众不同以往。我们今天已经有6.5亿的网民，10亿部手机。据测算，2014年与2013年比，2013年网民每天在网上的活动时间平均是2.74小时，2014年为3.7小时，增加了1个小时，2016年也许还要增加1个小时。这说明我们今天在互联网活动当中，认知盈余越来越多。所谓认知盈余就是你没有用在工作方面的时间，也就说明你自由支配的时间越来越多。当然，这种自由支配主要指你在互联网、使用移动手机、微信等的时间。这种互动过程，实际上就是参与社会管理，包括对政府官员、公务员等做一个评判。所以“为官不为”是群众对政府的一种评判。在今天的社会，天天都在对我们进行

评估,每个人都在对我们进行监督。监督的形式发生了变化,其根源来自于“心态革命”。什么是“心态革命”?就是今天我们知识多了,受教育多了,我们年轻人在社会上的互动多了。这种盈余是成倍地改变着社会。他们已经不满足于一般的衣食住行,而要求参与社会治理。我国在2014年知识盈余高达1.6万亿小时,为世界之最。按我国有800万名公务员,每天工作8个小时算,那么我们治理时间与认知盈余的比例为10:1。也就是说我们“为官作为”1个小时,就有10个小时来评论你。这是一个不得了的变化。在此变化过程中,我们需要注意到,政府是一个有组织的、有机构的行使国家权力的主体,具有规模性和合法性。但是,社会上的这种微权力体,都在行使这样一个权力。换句话说,1.6万亿个小时的微权力体都可以进行评判。因此,“后问责时代”已经到来。我们说的问责,就是上级问下级,我们有组织、有渠道地来问责。“后问责时代”就是全民问责。

(三)“为官不为”是官僚体制的一种顽症

这是新公共管理提出的一个问题。西方刚开始提出搞新公共管理的时候,就是针对“为官不为”。与我国不同,它是在官僚体制下,条条太多、文官太多带来了低效,各个国家都在找解决的路径,包括私有化管理、企业家精神等等。但是改革30年得出一个结论,实际上新公共管理不是很有效,特别是不适合我们这样一个东方国家。每个国家都要走一条特定的道路,我们国家还是要走一条结合我国自身特点的道路,所以从当前来看,我们国家还是要强化立法问题。

二、绩效考评存在的问题

我们要反思国家绩效考评制度。我国目前绩效考评制度难以制度化、法制化。

第一个问题,考评主体到底是谁?我们一直没有解决。我们一直以政府作为考评主体,是一种内部管理方式。从一开始是人事部门管,然后是监察部门管,现在是编制部门管。这个问题始终没有解决。从立法角度来看,要解决绩效管理的主体问题。

第二个问题,绩效指标没有确定。这和我们的职能转变有关,和每个岗位是否能够明确有关。

第三个问题,结果和过程没有统一的问题。绩效考虑的是结果,结果和过程没有统一。

第四个问题,评价做官和评价做事相脱节。评价做官是从人的角度,评价做事是从绩效的角度。这两个问题,由于体制上的问题,没有很好地统一。

第五个问题,绩效信息的公开、透明和社会监督的问题。也就是如何将绩效信

息公布于社会,和怎样接受社会监督的问题。

三、绩效法治化的建议

绩效法治化是解决绩效管理或者治理“为官不为”的一个根本性问题,这样从法治化层面,可以解决可持续治理。

第一个是关于绩效计划、项目或者预算必须法定化。而且在这个法定过程中,或者在没有立法的过程中,应该逐步推行契约合同制。

第二个是绩效审计实现全覆盖。中央将下发审计制度框架下的改革的文件,文件中最重要就是独立的审计监督的职能不受行政干预,而且必须是全覆盖。这种全覆盖是面向政府绩效、面向政府官员作为的全覆盖。

第三个是完善第三方评估的合法地位。目前我们的第三方评估还不具有一个合法的地位,还只是一个倡导性的。

第四个是绩效信息的公开透明,包括政府绩效信息公开透明的法治化问题。我们要推进政府绩效信息公开透明的法治化,就要运用大数据。通过大数据的运用,能够以数据的方式,将政府的绩效展现给社会。

第五个是如何将绩效考核的奖惩和干部任用挂钩。这些年,我们没有很好地把绩效考核的奖惩和干部作为挂钩。即将进行的县乡环节,特别要关注“不为”现象,不能将那些“不为”的官员换上来。而恰恰有可能因为他们的“不为”增加了票数。

第六个是关于问责。问责如何形成一个社会的机制,公众参与的机制,使他们真正能够“能为”“敢为”,这是一个问题。

第七个是激励机制的问题。如果不能提高公务员的收入待遇和精神奖励,使其长期处在一个低水平的状态中,很难使其提高绩效。所以这是一个综合治理的过程。而且必须通过法治的路径来实现。

(吴江,中国行政管理学会,中国人事科学研究院)

行政不作为治理之道

王敬波

从法律的角度来界定的话,所谓的为官不为最终会体现在行政行为的表现上,而行政行为的不作为又可以进一步界分为行政立法领域中的不作为,行政执法领域中的不作为,以及行政复议和应诉当中的不作为。所以官的这个行为会具体体现在他所在的机构以外化的这种行政行为的形式表现出来。

一、行政立法领域中不作为的表现及治理方法

在立法领域当中的不作为就是该制定制度不进行制度的设置,在立法的过程中也存在着遇到困难绕着走,遇到这种立法的症结时,不是去解决这些问题,而是从本部门的利益角度来进行立法,所以在制度当中、立法当中本身存在这种不作为现象。在立法当中的这种不作为有三种方法来改进。一是立法体制的变革。现在这种部门的立法体制,事实上给部门不作为留有了空间,包括减少本部门的职责,逃避本部门的责任,固化本部门的权力,因为这种部门立法的体制所充分反映的就是部门的利益,部门利益不打破,不作为的现象就会在体制上得到固化,进而难以进行追究。所以打破这种部门立法的体制,更多地发挥人大和第三方在立法当中的作用,是减少部门利益的一个重要的原因。二是要加大立法的评估,立法后评估。立法制定出来以后到底有没有效果?我们相当多的法律制定出来以后,很多条款是沉睡百年,从来就没有用过,这种所谓的“僵尸性”的立法,实际上是一种资源的浪费,所以这种立法活动应该经过后评估来进行纠正。对于这种立法中的不作为,也要进行必要的问责。三是要加大第三方的认证或者说是评估的力度。大部分的绩效考核或行政问责,自上而下的比较多,事实上真正有发言权的是社会公众,是第三方。所以,这种自说自话、自上而下的考评实质上是官和官之间的考评,它的内生的弊端就让我们这种考评机制很难发挥作用。

二、行政执法领域中不作为的表现及治理方法

(一)绩效考核必须走法治化的道路

目前的绩效考核事实上仍然是停留在人治的层面,绩效评价的标准、绩效评价的方式、绩效评价的结果都很难起到促进为的作用。因为整个绩效考核,都是在鼓励不为和比较安全的为,而相对有风险的为、有担当的为并没有起到鼓励的作用。这种考核机制,它带来的负面效应非常严重,所以,应该进一步加大依法行政在考核当中的比例。将依法行政纳入到绩效考核中,甚至加大它在这个小切口大突破的作用,依法行政当中很多指标体系的运用,可以进一步引导考核机制走向法制化,这二者是相辅相成的。同时在绩效考核当中也应该打通社会评估所占的比重和进一步加大社会评估的比例,比如说公众的举报就应该在绩效考核当中占有相当的比例,因为很多机关都说自己的执法效果很好,因为没有公众的举报,事实上是因为我们公众的举报信息都没有对外公开,所以社会评估、社会参与不足导致了绩效考核人治色彩浓厚。

(二)行政问责必须走向法治化

现在的问责机制仍然是停留在一种政治问责,所以做得多风险就大,做得少就相对比较平安。从人趋利避害的角度来说,每个人都会选择去做平安官,这种归责不清晰,问责十里不同天,及问责政治化本身都会带来负面效应,因此,还需要进一步强调问责本身的科学化和法制化。同时也应该进一步地打通被问责对象的申诉机制,因为问责本身不科学,同时问责的政治色彩非常浓厚,而在我们的政治体系中被问责的人又必须保持沉默,这种申诉渠道本身的不畅通就容易让人趋向于选择逃避。因为越做得多被问责的可能性越大,所以这就意味着我们每个人都可能选择尽量去少做,避免去触碰一些比较敏感的问题,这种问责的政治化倾向实际上也不利于我们治理为官不为。

(三)执法保障不健全

现在社会法治意识比较淡漠,执法越多、量越大的机关面临的暴力抗法的现象越严重,比如说城管部门、公安部门,他们都是走在执法的前线,是第一时间要和公众打交道,但是恰恰对于这些执法量比较大、执法风险比较高的部门,我们没有非常好的执法保障机制。遇到老百姓的暴力抗法问题,我们的很多行政机关把它当作普通的民事争议来解决,很少纳入到妨碍公务的角度进行考量,在相当程度上还会偏袒这些暴力抗法的公民,媒体舆论也会起到推波助澜的作用。这种执法保障的不健全就让执法人员难以敢为。遇到问题的时候,没有相应的保障机制,个人的

人身安全还要面临风险,执法者很难真正地去勇于执法、勇于担当。

(四) 执法衔接机制不畅通

各个部门之间的合作共治机制很难理顺,各个部门没有这种执法衔接机制,信息也不共享,所以就必然造成各部门相互推诿。没有行政机关和行政司法机关的衔接机制,也没有行政处理和刑事处理之间的衔接机制,部门之间首先想到的是推诿,互相推诿,这也是由于执法衔接机制不畅通造成的。

(五) 执法监督机制不健全

执法监督既包括行政系统的监督,也包括社会公众的监督,以及来自法院和检察院的监督。现在应该进一步打造统一的执法监督平台,通过信息化的手段实现个案的监督,这种监督方式可以起到比较好的治理作用。同时,检察院可通过公益诉讼的形式对一些不作为、乱作为进行监督,这也是一种比较好的监督机制。这样可以更进一步促进行政人员和公务机关去履行责任。

(六) 执法人员的能力不适应依法行政的要求

由于资源的配置问题,在一线的执法人员相当多是50后、60后,也就是说年纪比较大,这些一线执法人员事实上无论是在能力还是素质上都很难适应社会公众的需要,而且很多一线的民警,跑也跑不动,打也打不过。但是由于我们的出口不畅,很多这种没有能力执法的人还停留在一线执法,新生的力量很难被纳入我们的执法队伍,实际上就造成了脱节的现象。面对被执法的对象,我们执法人员在法理上讲不过,在体力上打不过,说理上辩不过,这就跟出口不畅是紧密联系的。因此,必须提高执法人员的素质。此外,执法人员的激励机制实际也是与执法任务不匹配的,所有的体制内的激励机制基本上都是按照行政级别来配置的。但实际上,这种按行政级别来进行配置的体制是与行政任务不匹配的,做得多的人,得到的激励是少的,做得少的人,他得到的激励是多的。

(七) 日益严格的执法程序在一定程度上影响了效率

随着依法行政要求的提出,整个行政程序越来越规范,程序的繁多必然会影响效率,所以既要兼顾程序又要兼顾效率,就必须优化程序设计,进一步运用电子化手段,通过行政程序的优化一方面提高效率,另一方面又兼顾正当程序的原则,保障行政相对人的程序权利。

(八) 难为的问题

为官不为更多的是体制上的问题,如果仅仅是治标不治本,不从体制上解决问题,很难根治为官不为的问题。条款分割的行业管理体制已经很难适应互联网经济的发展。随着“互联网+”的发展,互联网的跨地域、跨行业的特点越来越明显,这种无地域、无行业的混业经营的业态,和传统上的条款分割的管理机制之间就会

出现非常大的矛盾。这在很大程度上造成了很多机关不知道该不该管、如何管的问题。另外,随着互联网的发展,很多新的执法机制没有形成,传统上行政机关是建立更多的管理机制,既管机构又管人员,但是如何管这样一个跨区域的网络平台,其经验是不充分的,体制机制是不适应的,综合的、跨地域的管理机制还没有形成。同时,在层级监督当中,编制、财政资源的配置都是自上而下进行的,它和执法任务、执法需求是不匹配的,越是执法量大的基层,得到的资源是少的;越是层级高的,无论是在财政资源的配置上,还是编制的配置上都是高的,因为我们整个资源的配置都是从上到下的,这样就造成了“看得见的管不了,管得了的看不见”,这种执法资源需求和编制财政资源的配置不匹配也造成了难为的问题。

(九)日新月异的发展形态和现有的、固有的法制之间的矛盾

我国是个统一的单一制的国家,但是地区差异非常大,所以中央立法的这种一刀切和地方差异之间难以适应。有一些地方的特色无法体现,所以新修订的《立法法》在一定程度上扩大了地方政府的立法权,地方立法权的扩大,可以进一步适应我们整个社会的需要。

三、行政复议和应诉中的不作为

在纠纷解决当中的不作为表现在行政复议当中,就是行政复议机关选择不去纠正违法行为。本来是错的也不纠正,这也是一种不作为,这种不作为的原因很简单,就是我不愿意当行政诉讼的被告。这样一个非常简单的行为就使得行政复议没有真正起到解决纠正错误行政行为的作用,行政复议机关成了维持会。所以在新修改的《行政诉讼法》当中,行政复议机关要当双被告,这实际上是非常违背理性的一种选择,但也是不得已的一种选择。同时,应该建立行政机关负责人出庭应诉机制,并纳入绩效考核。行政机关如何去回应司法建议应该是绩效考核的一部分,通过对行政复议和行政应诉机制的加强可以进一步解决行政机关面对老百姓的投诉和诉讼当中的不出庭、不应诉、不答辩的“三不”问题。行政争议法制化可以在更大程度上促进政府依法行政的能力提升。

总之,解决为官不为一个重要且关键的渠道和突破口是走法治化的道路,单纯地靠现在的人治的方式很难根治,且它的弊端也是非常明显的。

(王敬波,中国政法大学法治政府研究院)